

TARTU ÜLIKOOL  
Pärnu kolledž  
Sotsiaaltöö korralduse osakond

Kärt Saarsen

# **SOTSIAALTEENUSTE KORRALDAMISE VORMID KOHALIKES OMAVALITSUSTES**

Lõputöö

Juhendaja: Arvi Kuura  
Kaasjuhendaja: Anne Rähn

Pärnu 2015

# SISUKORD

Sissejuhatus .....	3
1. Sotsiaalteenuste korraldamist ja partnerite valikut mõjutavad tegurid .....	6
1.1. Avalike teenuste korraldamise ja haldusjuhtimise mudelid .....	6
1.2. Avalike teenuste koordineerimisvormid ja teenuste korraldamist mõjutavad tegurid .....	12
1.3. Sotsiaalteenuste iseloomustus ja liigid .....	19
1.4. Partnerlused sotsiaalteenuste korraldamisel .....	23
1.5. Sotsiaalteenuste korraldamise vormid .....	27
2. Sotsiaalteenuste korraldamise vormid Eesti kohalikes omavalitsustes .....	33
2.1. Ülevaade avalike teenuste korraldamist käsitlevatest uuringutest Eestis .....	33
2.2. Uuringu meetodi ja valimi kirjeldus .....	40
2.3. Küsitluse tulemused .....	43
2.4. Uuringust tulenevad järeldused ja ettepanekud .....	55
Kokkuvõte .....	63
Viidatud allikad .....	66
Lisad.....	70
Lisa 1. Koordineerimisvormide võrdlus.....	70
Lisa 2. Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste lühikirjeldused .....	71
Lisa 3. Kohaliku omavalitsuse ja vabaühenduste koostöövormide tüpoloogia uuringufirmalt Praxis.....	73
Lisa 4. Küsimustik kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajale .....	75
Lisa 5. Sotsiaalteenuste korraldamise vormid ja partnerid .....	83
Summary .....	84

## SISSEJUHATUS

Eestis on elanikele lähimaks avaliku sektori tasandiks kohalikud omavalitsused, kes vastavalt Eesti põhiseaduse §154-le otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi. Olulise ülesandena on kohalikel omavalitsustel kohustus osutada elanikele avalikke teenuseid, sh sotsiaalteenuseid. See, kuidas kohalikud omavalitsused teenuste osutamist täpselt korraldavad, on paljuski nende endi otsustada ja seda saab teha mitmel erineval viisil. Kohalikud omavalitsused võivad teenuseid osutada kas ise või siis kaasates väliseid partnereid - teisi avaliku sektori organisatsioone, vabaühendusi või eraettevõtteid. Praktikas teevad Eesti kohalikud omavalitsused avalike teenuste kättesaadavaks muutmisel elanikele üsna sageli koostööd kolmandate osapooltega. Neid viise, kuidas teenuste korraldamisel koostööd tehakse, on mitmesuguseid. Kuigi täpselt see valdkond Eestis siiski reguleeritud ei ole, näiteks on Riigikontroll juhtinud tähelepanu kohalike omavalitsuste lepingulise delegeerimise praktika korrastamise vajadusele ning senise praktika mitmetele puudujääkidele.

Kohalike omavalitsuste poolt korraldatavate avalike teenuste üheks oluliseks alaliigiks on sotsiaalteenused. Tegemist on valdkonnaga, mis on toimetulekuraskustes inimestele väga oluline ning mille kesine korraldamine toob pikemas perspektiivis negatiivse tagasilöögi ühiskonnale tervikuna. Sotsiaalteenuste kättesaadavus on Eesti erinevates kohalikes omavalitsustes üpris erinev. Kohalikud omavalitsused ise reeglina teadvustavad, et sotsiaalteenuste pakkumist on vaja arendada, kas siis ise või väliste partneritega koostööd tehes.

Sotsiaalteenuste alaliike on terve hulk. Seni on Eestis suhteliselt vähe analüüsitud kohalike omavalitsuste praktikat konkreetsete sotsiaalteenuste korraldamisel, st kas ja milliseid koostöövorme on kohalikes omavalitsustes tegelikkuses rakendatud erinevate sotsiaalteenuste kättesaadavaks muutmisel oma piirkonna elanikele. Käesolevas lõputöös uuritaksegi, kuidas toimub kohalikes omavalitsustes sotsiaalteenuste osutamine koostöös vabaühenduste, eraettevõtete jt partneritega. Lõputöö eesmärgiks on analüüsida sotsiaalteenuste korraldamise praktikat kohalikes omavalitsustes ning teha ettepanekud vastava praktika täiustamiseks.

Eesmärgi täitmiseks on püstitatud alljärgnevad uurimisülesanded:

- luua teoreetiline raamistik sotsiaalteenuste korralduse käsitlemiseks;
- analüüsida Eestis tehtud varasemaid uuringuid, mis käsitlevad sotsiaalteenuste osutamist kohaliku omavalitsuse tasandil ja teenuste delegeerimist;
- kaardistada kohalike omavalitsuste senine praktika sotsiaalteenuste osutamise korraldamisel, sh millised on olnud rakendatud koostöövormid ja kaasatud partnerid erinevate sotsiaalteenuste puhul - eesmärgiks on välja selgitada, kas sotsiaalteenuste eri alaliikide puhul kasutavad kohalikud omavalitsused erinevaid partnereid ja koostöö tegemise vorme;
- selgitada välja kohalike omavalitsuste esindajate seisukohad sotsiaalteenuste korraldamise vormide otstarbekuse ja tulevikus eelistatavate koostöövormide kohta;
- analüüsida kogutud andmeid ja teha kokkuvõtte sotsiaalteenuste korraldamise probleemidest ja võimalustest;
- analüüsi tulemuste põhjal sünteesida ettepanekud omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldamisel koostöö tegemise ja partnerite kaasamise praktika täiustamiseks.

Lõputöö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimene peatükk keskendub sotsiaalteenuste korraldamise teoreetilistele alustele. Teises peatükis analüüsitakse Eesti kohalike omavalitsuste tegelikku praktikat sotsiaalteenuste korraldamisel, tehakse kokkuvõtte Eesti viimaste aastate teemakohastest uuringutest ning esitatakse kokkuvõtte antud lõputöö raames läbiviidud empiirilisest uuringust. Teoreetiliselt tuginetakse töös nii majandusteooriale kui avaliku halduse teooriale, kuivõrd sotsiaalteenuste korraldamine on sotsiaalpoliitika valdkonda kuuluv kompleksne teema, mille käsitlemisel tuleks arvestada mitmeid erinevaid vaatenurki, sh majanduslikku optimaalsust, halduslikku keerukust, õiguslikke aspekte jm. Teoreetilises peatükis tutvustatakse haldusjuhtimise mudeleid ja institutsiooniökoonoomika mitmeid suundi - sh neid, mis on olulised sotsiaalteenuste korraldamise kontekstis. Käsitletakse transaktsioonikulude teooriat, esindamisteooriat, avalike teenuste koordinatsioonivorme ja teenuste korraldamist mõjutavaid tegureid. Analüüsitakse ka sotsiaalteenuste eripära ning kirjeldatakse teenuste korraldamise vorme ja võimalikke partnerlusi.

Töö empiirilises osas viiakse läbi uuring Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate hulgas, et koguda infot sotsiaalteenuste korraldamise senise praktika kohta kohalikes omavalitsustes – milliseid partnereid on kohalikud omavalitsused kaasanud ja milliseid koostöövorme rakendanud. Uuringu sihiks on ka välja selgitada kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö praktikute seisukohad sotsiaalteenuste senise korralduse otstarbekuse ja edaspidi teenuste korraldamisel eelistatavate koostöövormide kohta. Kogutud andmed analüüsitakse ning esitatakse ettepanekud kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste korraldamise praktika täiustamiseks.

# **1. SOTSIAALTEENUSTE KORRALDAMIST JA PARTNERITE VALIKUT MÕJUTAVAD TEGURID**

## **1.1. Avalike teenuste korraldamise ja haldusjuhtimise mudelid**

Avalike teenuste korraldamine on teema, mille üle käivad arutelud paljudes riikides. Ühelt poolt kasvavad pidevalt elanike ootused avalike teenuste mitmekesisuse, kättesaadavuse ja kvaliteedi osas. Teiselt poolt mõjutavad avalike teenuste korraldamist ressursside piiratus ja mitmed üldised muutused ühiskonnas, sh elanikkonna vananemine, infotehnoloogia areng, kodanike aktiviseerumine jm. Avaliku halduse, sh avalike teenuste korraldamise võimalusi on palju uuritud ka teoreetiliselt – järgnevalt tutvustatakse mõningaid avaliku halduse teoreetilisi käsitlusi.

Avaliku teenuse mõistet võib defineerida mitmeti. Üldiselt sõnastades on avalikeks teenusteks need teenused, mida avalik sektor oma elanikkonnale pakub (Rattus 2012: 5). Teenuse tellijaks ja teenuse osas oluliste otsuste tegijaks on avalik sektor, kes teeb otsuseid teenuse tarbijate asemel ja nende nimel. Kuigi avalike teenuste osutamist korraldab avalik sektor, ei pea ta ise olema teenuste osutajaks. (Ibid.: 6) Avalikku teenust võib määratleda ka kui avalikkusele järjepidevalt osutatavat teenust, kaupa, infot või hüve, mida osaliselt või täielikult korraldab avalik sektor. Avalik teenus tuleneb avalikust huvist ning sisaldab nii avaliku sektori kohustuslikke kui ka vabatahtlikke ülesandeid ehk haldusülesandeid. Teenus võib olla piiramatu ligipääsuga või suunatud konkreetsele sihtgrupile. (Lember jt 2011: 8)

Avalikele teenustele on omased teatud iseloomulikud tunnused (Spicker 2009: 974-976):

- avalikud teenused on välja arendatud avaliku poliitika eesmärkidest lähtuvalt, st mingi ühiskondlikult soovitud eesmärgi saavutamiseks;
- avalikud teenused teenivad üldsust, elanikkonna solidaarsust, st need teenused või hüved on kättesaadavad suurele elanikele hulgale;
- avalikud teenused on ressursside ümberjagamise vahendiks, st teenus või hüve on kättesaadav ka neile, kes pole võimelised ise teenuse eest maksma;
- avalike teenuste puhul on nõudlus pakkumisest lahus, esineb turutõrge.

Avalikud teenused vastanduvad erasektori teenustele. Erinevalt erasektori teenustest ei ole vajalikke avalikke hüvesid võimalik turupõhiselt pakkuda, kuna inimesed ei soovi nende eest vabatahtlikult maksta. Erasektor ei toimi tavapärasel viisil ja seetõttu on vaja riiki, mis maksude toel pakub avalikke hüvesid (Noor 2005: 10). Peamised erinevused avalike teenuste ja erasektori teenuste vahel on esitatud tabelis 1.

**Tabel 1.** Avaliku ja erasektori teenuste võrdlus

Erasektori teenused (kaubad)	Avaliku sektori teenused (kaubad)
teenuste kogust ja kvaliteeti on suhteliselt kerge mõõta;	teenuste kogust ja kvaliteeti on reeglina raske mõõta;
tarbitavad vaid ühe inimese poolt;	tarbitavad ühiselt ning sageli samaaegselt kogu avalikkuse poolt;
kerge välistada teenust tarbimist nende poolt, kes pole maksevõimelised;	raske välistada teenuste tarbimist nende poolt, kes selle eest ei maksa;
indiviidil on üldjuhul valikuvabadus, kas tarbida teenust või mitte ning ka teenuse kvaliteedi osas;	indiviidil üldjuhul puudub valikuvabadus nii teenuse tarbimise kui kvaliteedi osas;
teenuse eest maksmine on tihedalt seotud nõudluse ning tarbimisega;	teenuse eest maksmine ei sõltu otseselt nõudlusest ning tarbimisest;
turumehhanismid reguleerivad teenuste pakkumist ning nõudlust.	teenuste pakkumist ning nõudlust juhivad poliitilised protsessid.

Allikas: Ostrom ja Ostrom 1999: 7.

Vajadus avalike teenuste järele sõltub kohalikust kontekstist. Suurlinnas vajalike teenuste loetelu on ühesugune, väikeses vallas aga hoopis teistsugune. Seetõttu ei ole võimalik koostada lõplikku loetelu kõigist avalikest teenustest. Siiski saab tuua näitena Eestis kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) poolt korraldatavate avalike teenuste loetelu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on KOVi ülesandeks (KOKS §6):

- (1) omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalse ja – teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita;
- (2) omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade,

muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

Lisaks sellele liigituvad KOVi poolt osutatavate avalike teenuste alla ka vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded, mida KOV pole seaduse alusel kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta (Kohaliku... 2009: 12).

Avalikke teenuseid saab liigitada mitmeti. Avalik teenus võib olla otsene või kaudne teenus. Otsene on teenus, mida kasutaja saab isikliku või volitatud isiku kaudu avalduse või muu pöördumise alusel. Kaudse teenuse puhul osutavad omavalitsuse asutused õigusaktides sätestatud teenust teenuse kasutaja otsese pöördumiseta ning teenuse kasutajaid ei ole võimalik identifitseerida. (Avalike teenuste korraldamise... 2013: 6)

Sagedasti kasutatavaks liigituseks, mida kirjanduses kohtab, on avalike teenuste jaotamine „kõvadeks“ ja „pehmeteks“ teenusteks. Neist esimeste hulka kuuluvad mitteisikustatud teenused, nagu näiteks kommunaalteenused, jäätmemajandus, teede korrashoid, ühistranspordi korraldamine. Pehmeteks teenusteks on isikukesksed teenused ehk vahetumalt avaliku halduse asutuse ja inimese vahelise suhtlusega seotud teenused, nt haridus-, kultuuri- ja sotsiaalteenused. (Uus jt 2014: 102) Kõvadel avalikel teenustel on tehniline iseloom, nad on kergemini mõõdetavad, selgelt piiritletavad ja konkurentsile avatud. Pehmete avalike teenuste oodatav tulemus on sageli raskesti mõõdetav ja täpselt määratlematu, nendega võib käia kaasas suur avalik arutelu ja nende osutamisel on vähe konkurentsi. (Noor 2005: 11; Lember 2004: 426)

Nagu eeltoodust näha, kuulub avalike teenuste hulka olemuselt väga erinevaid teenuseid. Seetõttu pole üllatav, et mitmekesine on ka avalike teenuste korraldamise praktika – KOV võib otsustada, et osutab elanikele teenust ise, teha koostööd teise kohaliku omavalitsusega, delegeerida teenuseid lepinguliselt teistele organisatsioonidele vm. Avaliku halduse korraldamise viise kirjeldavad erinevad teoreetilised mudeleid. Läbi aegade on avalike teenuste osutamist korraldatud mitmeti ja need arengud jätkuvad. On olnud aegu, mil avalikke teenuseid osutas peamiselt avalik sektor ise. Tänapäeval korraldatakse avalike teenuste osutamist üha rohkem avaliku sektori organisatsioonide, äriühingute ja vabaühenduste koostöös.



Teoreetiliselt eristatakse mitmeid avaliku halduse (sh teenuste korraldamise) suundi. Hartley (2005) kirjeldab kolme haldusjuhtimise paradigmat, mida on võrreldud tabelis 2. Igaüks neist suundumustest on seotud kindla ajaperioodi ja ideoloogiaga, kuid samas esinevad nad praktikas samaaegselt ja neid võib käsitleda omavahel konkureerivatena.

Kuni 1980ndate aastate alguseni domineeris traditsiooniline avalik haldus, millele on iseloomulik avaliku sektori monopoolne seisund. Avalikke teenuseid pakub valdavalt avalik sektor ise, tuginedes bürokraatlikele reeglitele. Teenuseid osutatakse standardselt, elanikke käsitletakse ühetaolistena. Teenuse vajaduse üle otsustavad oma ala spetsialistid, mitte teenuse tarbijad. Teenuste arendamine toimub ülalt alla. (Hartley 2005: 29)

Majandusliku surve tõttu hakati 1980ndatel aastatel otsima võimalusi avalike teenuste efektiivsemaks pakkumiseks ja uue suunana kerkis esile „uus haldusjuhtimine“. Rõhutati riigi rolli vähendamise vajadust, tähtsustati tõhusust, konkurentsi, tarbija valikut, kliendi-kesksust, mõõdikuid. Uus suund baseerus ootusel, et avalike teenuste osutamine oleks tõhusam ja kõrgema kvaliteediga, kui avalik sektor tegutseks sarnasemalt erasektorile. Teoreetiliselt põhineb uus haldusjuhtimine avaliku valiku teoorial, transaktsioonikulude teoorial ja esindamisteoorial. (Lember 2008: 3) Sellele suunale on iseloomulik, et avalike teenuste arendamisel ja innovatsioonil pööratakse tähelepanu rohkem koordineerimisvormide ja organisatsiooni arendamisele ja vähem teenuse sisule (Hartley 2005: 30). Uuele haldusjuhtimisele iseloomulikuks teenuste korraldamise vormiks on teenuste lepinguline delegeerimine, millest tuleb juttu edaspidi.

Haldusjuhtimise alastes käsitlustes räägitakse üha rohkem ka „valitsemise“ (*governance*) kontseptsioonist. See teooria viitab ühiskonna valitsemise meetodile, kus avaliku, era- ja mittetulundussektori piirid on muutunud hägusaks ning valitsemismustrit iseloomustavad võrgustikud, mis ühendavad kodanikuühiskonda ja riiki (Noor 2005: 12). Avalike teenuste pakkumisel muutuvad üha olulisemaks partnerlusel ja usaldusel põhinevad koostöövormid, nt teenuste koosloome ja sotsiaalne innovatsioon, milles mängivad olulist rolli nii KOVid, vabaühendused kui ka kodanikud. (Uus jt 2014: 10) Koostöövõrgustikel põhineva valitsemise puhul on riik pigem kompleksse sotsiaalsüsteemi tegevuste suunajaks, mitte niivõrd hierarhia või turumehhanismide kaudu tegevuste elluvijaks. (Hartley 2005: 30)

**Tabel 2.** Haldusjuhtimise kontseptsioonide muutus: võistlevad paradigmad

	Traditsiooniline avalik haldus	Uus haldusjuhtimine	Koostöövõrgustikel põhinev valitsemine
Kontekst	stabiilne	võistlev	pidevalt muutuv
Elanikkond	homogeenne	pihustunud	mitmekesine, kirju
Vajadused probleemid	eriala professionaalide poolt defineeritud, ülalt määratud	туру kaudu väljendatud tahtmised, soovid	komplekssed, mittepüsivad, riskialtid
Strateegia	riigikeskne, tootjakeskne	turukeskne, tarbijakeskne	ühiskonna poolt kujundatud
Valitsemine osalejate kaudu	hierarhiad, ametnikud	turud, ostjad ja pakkujad, kliendid ja lepinguosalisid	võrgustikud ja partnerlused, kodanikupõhine juhtimine
Võtme-kontseptsioon	avalikud hüved	avalik valik	avalik väärtus

Allikas: Hartley 2005: 28-29.

Scupola ja Zanfei (2014: 20) juhivad empiirilistele andmetele tuginedes tähelepanu tõsiasjale, et üleminek vanadelt vormidelt koostöövõrgustikel põhinevale valitsemisele toob kaasa organisatoorse keerukuse kasvu, mistõttu muutub teenuste korraldamisel üha olulisemaks see, milline on avaliku sektori koordineerimisvõimekus. Paraku leiab kirjandusest viiteid sellele, et ühelt poolt avalikul sektoril napib võimet olla „tark ostja“ (Van Slyke 2003: 307), teiselt poolt aga investeerib avalik sektor ressursside nappuse tõttu sisemise korraldusvõimekuse suurendamisse vastumeelselt (Lember 2008: 4-5).

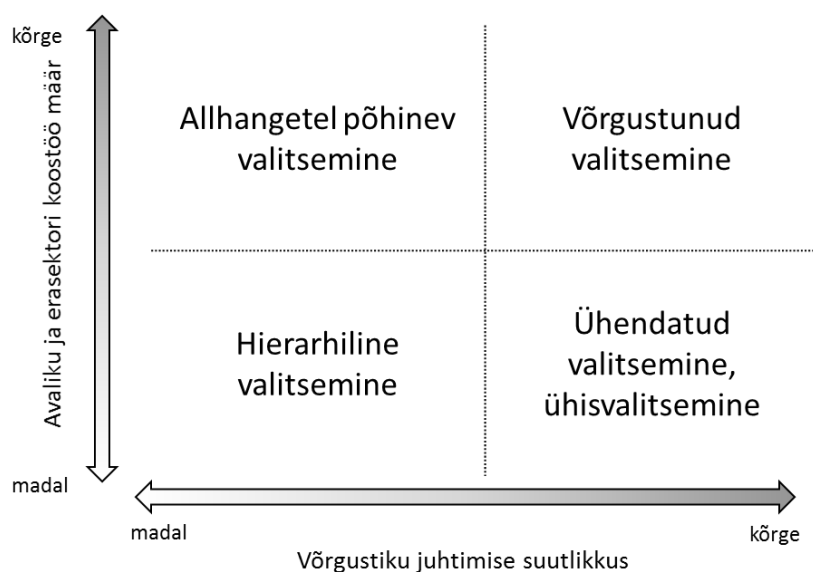
Goldsmith ja Eggers (2004) on välja pakkunud omapoolse liigituse avaliku halduse korraldamise tüüpide kohta (vt joonis 1). Nad lähtuvad kahest dimensioonist – ühelt poolt avaliku ja erasektori koostöö ulatusest ning teiselt poolt avaliku sektori suutlikkusest koostöövõrgustikke juhtida – ja kirjeldavad nende alusel nelja korraldamise tüüpi.

Hierarhiline valitsemise mudel (*hierarchical government*) kirjeldab klassikalist organisatsioonilist mudelit, mis oli valdav eelmisel sajandil. Seda iseloomustab avaliku sektori vähene koostöö erasektoriga (äri- ja mittetulundussektoriga) ning vähene koostöövõrgustike juhtimise võimekus. Tänapäeval hierarhilise valitsemise osakaal küll pidevalt väheneb, kuid see vorm kindlasti ei kao lõplikult, teda ei saa pidada vananenuks.

Ühisvalitsemise (*joined-up government*) puhul on avaliku sektori suutlikkus koostööd koordineerida kõrge, kuid erasektoriga tehakse vähe koostööd. Tegemist on horisontaalse valitsemise vormiga. Avaliku sektori asutused teevad omavahel koostööd, jagavad infot ja korraldavad ühiselt, integreeritult teenuste pakkumist. (Goldsmith & Eggers 2004: 10)

Allhangete põhine valitsemine (*outsourced government*) viitab turumehhanismil rajanevale valitsemisvormile, millele on omane suurem paindlikkus. Sõltumatud eraettevõtted täidavad avaliku sektori poolt neile delegeeritud ülesandeid (van Dijk & Winters-van Beek 2008: 5). Selle mudeli puhul on avaliku ja erasektori koostöö tihe, kuid avaliku sektori võimekus eri tüüpi koostöövõrgustikke juhtida ei ole kuigi suur.

Võrgustunud valitsemise mudelit (*networked government*) iseloomustab avaliku-erasektori tihe koostöö ja võimekus võrgustikke koordineerida. Teatud ulatuses põhineb valitsemine vastastikkusel usaldusel ja lojaalsusel. Seda mudelit iseloomustab olemuselt võrgustikena toimivate avaliku-erasektori partnerluste arvu suurenemine, mis võimaldab teenuste pakkumise viise mitmekesistada (van Dijk & Winters-van Beek 2008: 4).



**Joonis 1.** Valitsemise mudelid (allikas: Goldsmith & Eggers 2004: 20).

Goldsmith ja Eggers (2004: 21) rõhutavad asjaolu, et kuna võrgustumine ja kolmandate osapoolte kaasamine avalike teenuste osutamisel ja korraldamisel üha laieneb, peab selle protsessi edukaks kulgemiseks muutuma ka avalik sektor ise – võtmetähtsus on sellel, kas avalik sektor suudab partnerlusi edukalt juhtida ja kontrollida.

Kirjanduses arutletakse aktiivselt avaliku halduse mudelite ja avalike teenuste korraldamise tulevikuarengute üle. Teenuste korraldamise võimalusi on mitmeid ja seejuures tuleb arvestada paljude teguritega. Järgmises alapeatükis käsitletaksegi avalike teenuste korraldamist ja seda mõjutavaid tegureid majandusteoreetilise aspektist.

## **1.2. Avalike teenuste koordineerimisvormid ja teenuste korraldamist mõjutavad tegurid**

Üks oluline põhjus, miks avalike teenuste korraldamisel katsetatakse erinevaid võimalusi, on avaliku sektori ressursside piiratus. Avalikule sektorile avaldatakse üha enam survet, et elanikele oleksid kättesaadavad mitmesugused hea kvaliteediga avalikud teenused ning seda kõike väiksema ressursikuluga (Scupola & Zanfei 2014: 1; Rodrigues jt 2014: 9). Avalik sektor püüab teenuste pakkumiseks olemasolevaid vahendeid võimalikult otstarbekalt kasutada. Teoreetiliselt on tegemist majandusteaduse klassikalise põhiküsimusega, kuidas teha optimaalseid valikuid piiratud ressursside tingimustes. Majandusteaduse haruks, mis annab avalike teenuste korraldamise mudelitele teoreetilise aluse, on institutsiooniökoonoomika, mis uurib institutsioonide<sup>1</sup> toimimist majandusliku otstarbekuse seisukohalt (Kuura 2001: 157). Institutsiooniökoonoomika jaguneb paljudeks suundadeks. Järgnevalt peatutakse vaid neil suundadel, mis on olulised sotsiaalteenuste korraldamise kontekstis, eelkõige transaktsioonikulude teoorial ja esindamisteoorial.

Transaktsioonikulude teoorias (*transaction cost theory*) vaadeldakse transaktsioone - kõikvõimalikke toiminguid ja tehinguid, mis leiavad aset turgudel ja organisatsioonides<sup>2</sup>, nii ettevõtete siseseid kui ettevõtete vahelisi toiminguid. Transaktsioonid toimuvad tootmisprotsessides, teenuste osutamisel või haldusprotsessis „ühenduskohtades“, mis eeldavad tööjaotust ja kokkuleppeid kõigi protsessis osalevate lülide vahel. Transaktsioonid on nagu tööjaotuse elementaariosakesed. (Kuura 2001: 157) Transaktsioonidega kaasnevad kulud. Need tekivad sellest, et transaktsioonide toimumiseks peavad selles osalejate vahel kehtima teatud kokkulepped, Vajalike

---

<sup>1</sup> Institutsioonid on ühiskonnas valitsevad mängureeglid või, formaalsemalt, inimeste poolt välja töötatud piirangud, mis kujundavad inimestevahelisi suhteid (North 2004: 17). Institutsioonid jaotatakse formaalseteks (seadused, regulatsioonid) ja mitteformaalseteks (tavad, eetika jm) (Ulst 2003: 39).

<sup>2</sup> Organisatsioon on institutsioon koos selle raames tegutsevate inimestega (Sepp 1997: 173). Organisatsioonideks on näiteks ettevõtted, vabariik ja vabariikide liit.

kokkulepete sõlmimine ja säilitamine ei pruugi aga sujuda tõrgeteta, kuna transaktsiooni-osaliste tegutsemist iseloomustab piiratud ratsionaalsus<sup>3</sup> ja oportunistlik käitumine<sup>4</sup>. Üldistatult, transaktsioonikulud on turul toimuva vahetusega kaasnevad kulud. Transaktsioonikulude suurust on raske arvutada, sest kulu mõistet ei kasutata siin kitsalt majanduslikus tähenduses, vaid üldise negatiivse kasu tähenduses (Ulst 2003: 41).

Nobeli majanduspreemia laureaat R.H. Coase juhtis juba 1937. aastal oma klassikaks saanud artiklis „*The Nature of the Firm*“ tähelepanu transaktsioonikulude olemasolule ja selgitas majanduslike institutsioonide toimimist. Tema põhitees on, et transaktsioonikulud on ettevõtete olemasolu aluseks. Kui ei informatsiooni ega lepingute jõustamisega ei kaasneks mingeid kulusid, oleks keeruline näha organisatsioonidele mingit olulist rolli. (North 2004: 99) Ettevõtte otsustab teatud transaktsioone teha ettevõtte siseselt ja mitte turupõhiselt eelkõige seepärast, et nii on ettevõttele kasulikum ja vähem kulukas.

Organisatsioonide ees seisvaks tüüpiliseks küsimuseks oma tegevuste korraldamisel on, millises vormis seda teha, st organisatsioon peab otsustama „kas ise teha või sisse osta“. See on otseselt seotud transaktsioonikuludega, mis sõltuvalt olukorrast võivad olla väga erineva suurusega – on loomulik, et iga majandusorganisatsioon püüab otsuste langetamisel leida majanduslikult optimaalsemat lahendust. Kuna avalike teenuste korraldamisel püüab ka avalik sektor leida majanduslikult optimaalseid variante, laieneb antud dilemma ka avaliku sektori tegevusele, sh avalike teenuste korraldamisele.

**Transaktsioonide koordineerimine**<sup>5</sup> võib toimuda erinevates vormides, seejuures püütakse transaktsioonikulusid võimalikult optimeerida. Transaktsioonikulude teoorias on põhilisteks koordinatsioonivormideks turud, hierarhiad ning nende hübriidvormid. Need vormid võib tinglikult paigutada skaalale, mille ühes otsas on hierarhiad ja teises turud, nende vahele jäävad mitmed hübriidvormid, sh võrgustikud. (Kuura 2002: 73) Koordinatsioonivormide sobivust eri tingimustel uuribki transaktsioonikulude teooria.

---

<sup>3</sup> Piiratud ratsionaalsus – inimene tegutseb küll oma kasu maksimeerides, kuid suudab seda informatsiooni vastuvõtmise ja töötlemise piiratud võimete ja võimaluste tõttu teha vaid piiratud ulatuses. (Sepp 1997: 36)

<sup>4</sup> Oportunistlik käitumine – omakasu maksimeeriva inimese tegevus piiratud informatsiooniga partneri korral (Ibid.: 36)

<sup>5</sup> Antud töös käsitletav teenuste korraldamine mahub samuti transaktsioonide koordineerimise alla, sest küsimus on ju selles, mil viisil korraldada teatud toimingut - kuidas korraldada sotsiaalteenuse osutamist.

Turupõhise koordineerimise korral konkureerivad teenuse osutajad omavahel ja tarbijad valivad vabalt, kellelt nad teenust ostavad. Hinnad kujunevad nõudluse-pakkumise alusel. Erinevalt turust iseloomustab hierarhiaid (ehk võimustruktuure) kindel reeglistik ja alluvussuhted, bürokraatia, kohustuslikkus. Hierarhilisi suhteid seostatakse tihti avaliku sektoriga, kuid seda kasutavad ka turukonkurentsist tegutsevad organisatsioonid oma tegevuste sisemiseks korraldamiseks. (Kuura 2002: 73) Hübriididel on ühiseid jooni mõlema eelnimetatud vormiga, tegemist on mingit laadi kombinatsiooniga turgude ja hierarhiate omadustest. Üldiselt kirjeldab mõiste „hübriidsus“ mingit segu, sümbioosi sisuliselt eraldiolevatest ja sageli vastandlikest elementidest. Hübriidsus võib eri kontekstides omada erinevat tähendust, nt saab eristada sektoritepõhist hübriidsust (avaliku, äri- ja mittetulundussektori segunemine), valitsemisvormide hübriidsust (käsuliinidel, konkurentsil või koostööl põhinev koordineerimine) ja organisatsioonilist hübriidsust (juhtimisel kombineeritakse hierarhilisi, turu- või koostööpõhiseid võtteid). (Grohs 2014: 1427-1428) Hübriidvorme on erinevaid, sh on hübriidvormideks ka mitmesugused võrgustikud. Võrgustike ühe suuremat esilekerkimist seostatakse infoühiskonna arenguga, mis samuti põhineb võrgustikel - digitaalsetel võrgustikel, mis avaldavad paratamatult laiemat mõju kogu ühiskonnale. (van Dijk & Winters-van Beek 2008: 1) Kirjanduses on kirjeldatud erinevaid võrgustike tüüpe. Võrgustike mitmekesisest olemusest tulenevalt on nende liigitamine keeruline. Siiski saab välja tuua võrgustike tekkimise üldised põhjused – nad vähendavad ebamäärasust (arendavad suhteid ja loovad solidaarsust), lisavad jõudlust (saab kaasata teisi võrgustiku liikmeid), võimaldavad paindlikkust ja kiirust, pakuvad informatsiooni ja ligipääsu puuduvatele ressurssidele. (Kuura 2001: 178) Antud töö lisas 1 on esitatud põhjalik turgude, hierarhiate ja võrgustike võrdlus. Kokkuvõtteks, kaasaegset valitsemist iseloomustab kolme koordineerimisvormi samaaegne esinemine ja nõ kokkupõrge. Milline tüüp tulevikus domineerima hakkab, on keeruline ennustada, võimalusi on mitmeid. (van Dijk & Winters-van Beek 2008: 2)

Kuna transaktsioonikulude suurus mõjutab koordineerimisvormi valikut, püütakse valida selline koordineerimisvorm, millega kaasnevad kõige väiksemad transaktsioonikulud. Kirjanduses on välja toodud hulk transaktsioonide kulukust mõjutavaid tegureid, millest osa on seotud majanduslike, teised aga transaktsiooniosaliste käitumuslike aspektidega. Järgnevalt kirjeldatakse olulisemaid tegureid, nende koondandmed on tabelis 3.

**Tabel 3.** Transaktsioonide koordinatsioonivormi valikut mõjutavad tegurid

Tegur	Mõju transaktsioonide kulukusele ja koordinatsioonivormile
Transaktsiooni-spetsiifilised tootmistegurid	Partnerispetsiifilisus suurendab transaktsioonikulusid (Williamson 1979: 240). Väikse spetsiifilisuse korral sobib turukoordinatsioon, suure spetsiifilisuse puhul hierarhiad, teatud juhtudel hübriidvormid (Brown & Potoski 2003: 444)
Transaktsioonide sagedus	Harvad transaktsioonid on kulukamad (Williamson 1979: 246). Transaktsioonide sagedus mõjutab koordinatsioonivormi valikut juhul, kui partnerispetsiifilisus on suur – suure sageduse puhul hierarhiad, väikse sageduse puhul hübriidvormid (Sepp 1997: 56)
Transaktsioonidega seonduv määramatus	Suure määramatuse korral transaktsioonikulud suurenevad (Brown & Potoski 2003: 443), hübriidvormid lagunevad. (Kuura 2002: 80)
Konkurents teenuse turul	Konkurents avaldab transaktsioonikuludele kahandavat mõju (Brown & Potoski 2003: 445); nõrga konkurentsi korral ei sobi turukoordinatsioon (Hefetz & Warner 2011: 4)
Teenuse osutamise geograafiline asukoht	Hõreda asustusega piirkonnas on vähem konkurentsi, seetõttu turukoordinatsioon ei sobi (Brown & Potoski 2003: 446)
Teenuse mõõdetavus	Halb mõõdetavus suurendab transaktsioonikulusid, sel juhul ei sobi turukoordinatsioon (Brown & Potoski 2003: 445)
Transaktsiooni halduslik keerukus	Suur administratiivne keerukus suurendab transaktsioonikulusid; väheneb turupõhine korraldamine (Hefetz & Warner 2011: 6)
Kogukonna huvitatus	Suurem kodanike huvitatus toob kaasa tõhususe kasvu; suurema avaliku huvi korral kasutatakse vähem turukoordinatsiooni, rohkem avaliku sektori sisest koostööd (Hefetz & Warner 2011: 5)
Osapoolte eesmärkide ühilduvus	Eesmärkide mitteühilduvus toob kaasa oportunistliku käitumise, mis suurendab transaktsioonikulusid (Brown & Potoski 2003: 447)
Usaldus transaktsiooni osapoolte vahel	Vähene usaldus suurendab transaktsioonikulusid. Madala usalduse puhul kasutatakse suure riskiga transaktsioonide korral hierarhiad ja väikse riski puhul turukoordinatsiooni, kõrgema usalduse puhul sobivad eri tüüpi lepingud, st hübriidvormid (Kuura 2002: 79)
Informatsiooni asümmeetrilisus	Transaktsioonid, mida iseloomustab informatsiooni asümmeetrilisus, ei toimi tõhusalt. Koostööl põhinevad võrgustikud vähendavad informatsiooni asümmeetriat. (Ulst 2003: 44)
Oportunism	Oportunism suurendab transaktsioonikulusid. See võib kaasneda napi konkurentsi, kesise mõõdetavuse, partnerispetsiifilisuse ja osapoolte eesmärkide mitteühildumisega. (Brown & Potoski 2003: 447)

Allikas: autori koostatud.

Transaktsioonide kulukust mõjutavad oluliselt transaktsioonide seotus spetsiifiliste tootmisteguritega, transaktsioonide sagedus ja määramatus (Sepp 1997: 40). Suure määramatuse korral pole transaktsiooni toimumise seisukohalt olulised sündmused ette

teada – näiteks võib lepingupartner oponentlikult käituda või mõjutab transaktsiooni mingi partneritest sõltumatu objektiivne ootamus. Sagedaste häiringute puhul peetakse hübriidvormide kasutamist sobimatuks, sest nad on iseloomult tundlikud – hübriidvorme ei saa kasutusele võtta ühepoolset (mis on võimalik turukoordinatsiooni puhul) ega sunniga (nagu hierarhiates), sest need nõuavad vastastikkuseid kokkuleppeid. Sagedased häiringud takistavad kokkulepete sõlmimist ja seetõttu kalduvad hübriidvormid suure määramatuse korral lagunema ja asenduma turgude või hierarhiatega. (Kuura 2002: 80) Transaktsioonide sagedus on ka oluline. Sagedased transaktsioonid teevad otstarbekaks teistsuguse koordineerimismehhanismi kui harvad või ühekordsed suhted (Sepp 1997: 41). Harvad lepingud suurendavad transaktsioonikulusid (Brown, & Potoski 2003: 445).

Väga oluliselt mõjutab transaktsioonide kulukust tootmistegurite spetsiifilisus. Teenuste osutamise kontekstis tähendab see seda, kuivõrd tuleb teha spetsiifilisi investeeringuid teenuse osutamiseks, nt kulud ruumidele, tööjõu koolitamiseks, erialane oskusteave vm (Brown & Potoski 2003: 444). Sotsiaalteenuste puhul liigituvad transaktsiooni- ehk partnerispetsiifiliste tegurite hulka ka mittemateriaalsed tegurid, nt teadmised klientide hooldusvajaduse kohta vmt (Rodrigues jt 2014: 13). Mida suurem on transaktsiooni spetsiifilisus, seda väiksem on alternatiivsete kasutusalaade ring. Sõltuvus lepingu-partnerist on seda tugevam ja on suurem oht, et partner võib oponentlikult käituda. (Sepp 1997: 41) Mida vähem spetsiifiline on transaktsioon, seda tulemuslikumalt töötab turumehhanism ja seda vähem tõhus on hierarhiline koordineerimine (Bruttel 2005:3). Partnerispetsiifiliste teenuste korraldamisel kalduvad KOVid eelistama koordineerimise vormi, mis vähendab teenusepakkuja oponentismi – eelistatakse lepingulisi suhteid teise avaliku sektori organisatsioonidega, mitte eraettevõtetega (Brown & Potoski 2003: 445).

Avalike teenuste osutamise eripäraks on see, et avalikult sektorilt oodatakse „töökindlat“ teenuse korraldamist. Brown ja Potoski (2003: 441) väidavad, et selle tõttu valib avalik sektor avalike teenuste korraldamisel sellise koordineerimise vormi, mis alternatiivsete vormidega võrreldes on kõige väiksema riskiga. Avalik sektor lähtub riski hindamisel konkreetse teenuse iseloomust (spetsiifilisusest), turuolukorrast (konkurentsist) ning sellest, kuivõrd avaliku sektori ja teenusepakkuja eesmärgid ja väärtused ühilduvad. Lisaks mõjutab koordineerimise vormi valikut ka teenuse korraldamise administratiivne



keerukus, poliitiliste jõudude surve, rahaliste ressursside piiratus jm. Avalik huvi on samuti oluline - kogukonna suur huvitatus toob kaasa teenuse pakkumise tõhususe kasvu. Samaaegselt väikese konkurentsi ja kodanike suure huvi puhul kaasavad KOVid teenuste korraldamisel rohkem kogukonda ja vähem äriühinguid. (Hefetz & Warner 2011: 5)

Konkurents teenuse pakkumisel avaldab transaktsioonikuludele soodsat mõju, võimaldades saada infot teenuse kvaliteedi, vajaduse ja hindade kohta ning vähendab teenusepakkujate oportunisti. Nõrga konkurentsi korral ei sobi teenuste korraldamisel turukoordinatsioon, vaid muud vormid, nt suhetel põhinev delegeerimine või koostöö teiste avaliku sektori organisatsioonidega. (Hefetz & Warner 2011: 4) Konkurents teenuste pakkumisel esineb suurema tõenäosusega linnades jt suurema asustustihedusega piirkondades, kus võimalike teenusepakkujate arv on suurem. Hõreda asustusega maa-piirkondades on enamasti vähe võimalikke teenusepakkujaid ning seetõttu on avalik sektor sunnitud teenuseid ise osutama või ei ole teenused piirkonna elanikele üldse kättesaadavad. (Brown & Potoski 2003: 445-446) Eeltoodust tulenevalt sõltub avalike teenuste koordineerimise vorm ka geograafilisest asukohast.

Teenuse mõõdetavus näitab, kui keeruline on teenuse tellija jaoks teenuse tulemuslikkuse mõõtmine ja/või teenuse osutamise protsessi jälgimine. Kui teenuse tulemuslikkust ei saa lihtsate vahenditega hinnata ega teenuse osutamise protsessi järjepidevalt kontrollida, suureneb risk, et teenusepakkuja käitub oportunistlikult. Hea mõõdetavusega teenuseid saab tulemuslikult delegeerida partneritele. Halvasti mõõdetavaid teenuseid eelistavad KOVid pigem ise pakkuda või avaliku sektori siseses koostöös. (Ibid.: 444-445)

Transaktsioonide kulukust seletatakse ka esindamisteooriast (*principal-agent theory*) lähtuvalt. Esindamisteooria põhifookus on dilemmal, kuidas panna esindaja ehk agent (nt töötaja või teenuse osutaja) tegutsema esindatava ehk printsipaali (nt tööandja või teenuse tellija) huvides (Bruttel 2005: 3). Esindamissuhet võib leida kõigis koordinatsiooni-vormides, nii ettevõtetes, turupartnerite suhetes kui võrgustikes. Esindamissuhtes peituv konflikt tuleneb osapoolte vahelisest informatsiooni asümmeetrilisusest, määramatusest ning esindatava ja esindaja eesmärkide lahknevusest. Informatsiooni asümmeetrilisus on tingitud ühelt poolt sellest, et esindatav ei saa otseselt jälgida esindaja tegevust ja teiselt poolt, esindatav ei tunne kõiki neid esindaja tegevusega seotud asjaolusid, mida teab too

ise. Osapoolte eesmärkide lahknevus väljendub avaliku ja erasektori koostöö puhul näiteks selles, et äriühingu sihiks on kasumi maksimeerimine, mitte avalikes huvides tegutsemine. (Bruttel 2005: 3-4) Eesmärkide suurema ühildumise saavutamiseks eelistab avalik sektor avalike teenuste pakkumisel kaasata teatud tüüpi partnereid – oma missioonile orienteeritud vabaühendusi ja/või teisi avaliku sektori organisatsioone, mitte äriühinguid. (Brown & Potoski 2003: 446) Informatsiooni asümmeetria korral ei toimu transaktsioonid tõhusalt. Kui teenuse osutaja oportunistliku käitumise risk on kõrge, peab teenuse tellija tegelema põhjalikult lepingu ettevalmistamisega ja hilisema järelevalvega – kõik see suurendab transaktsioonikulusid. Esindamissuhtel põhinev mudel eeldab hierarhia olemasolu. Uued koordineerimismudelid (koostööl põhinevad võrgustikud) ei vaja hierarhiat ja vähendavad informatsiooni asümmeetriat. (Ulst 2003: 43-44)

Suhtepingute teooria kohaselt on piiratud informatsiooni, muutliku keskkonna ja investeringute partnerispetsiifilisuse tingimustes sobiv kasutada suhtel põhinevat delegeerimist ja reguleerida transaktsioonipartnerite suhteid suhtepingutega. Suhtepingute teoorias rõhutatakse usalduse olulisust. Teoreetilistest allikatest leiab kinnituse väitele, et usalduse ja riski tase mõjutavad transaktsioonide koordinatsiooni-struktuuride valikut. Kõrge usalduse tase lubab eeldada partneri heasoovlikku käitumist. Seetõttu on kõrgema usalduse puhul kasutatav suhtepingu vorm, kus kõik koostöö üksikasjad ei ole viimseni kokku lepitud. (Kuura 2001: 160-161)

Teenuste koordineerimise vormid on tänapäeval kiires muutumises – üha enam kerkivad esile mitmesugused hübriidsed võrgustikud. Infotehnoloogia areng, sh erinevad sotsiaalmeedia võimalused loovad pinnase avaliku sektori, äriettevõtete ja kodanike täiesti uut tüüpi koostööks ja väärtuse koosloomeks, milles tavapärased teenuse pakkuja ja tarbija vahelised kahepoolsed suhted on üha rohkem asendumas võrgustikulaadsete kooslustega, mis hõlmavad paljusid osapooli ja kombineerivad nendevahelisi suhteid<sup>6</sup> (Ostrom jt 2015). Selline teenuste multiloome loob uut laadi olukorra teenuste korraldamisel, mida on praegu veel vähe uuritud. Tõenäoliselt puudutavad uued arengud teenuste korraldamisel ka sotsiaalteenuseid, millest töö järgmises osas juttu tulebki.

---

<sup>6</sup> Viidatud allikas kasutab uudset terminit „*prosumed*“, mis on tuletis sõnadest „*produced*“ ja „*consumed*“ (uuele terminile eestikeelset vastet veel ei leidu).

### 1.3. Sotsiaalteenuste iseloomustus ja liigid

Avalike teenuste üheks liigiks on sotsiaalteenused, mis jagunevad omakorda paljudeks alaliikideks. Ühte lõplikku loetelu kõigist sotsiaalteenustest ei eksisteeri, kuivõrd sotsiaaltöö igapäevases praktikas arendatakse neid teenuseid piirkonniti (ja riigiti) vastavalt kohalike elanike vajadustele. Sellest tulenevalt on sotsiaalteenuste mõiste määratletud enamasti üsna üldiselt. Näiteks Eestis on sotsiaalhoolekande seaduses sotsiaalteenuse mõiste defineeritud kui „isiku või perekonna toimetulekut<sup>7</sup> soodustav mitterahaline toetus“ (SHS §2). Euroopa Liidu dokumentides ei ole sotsiaalteenuste mõiste üldse üheselt defineeritud, kuid võib leida sotsiaalteenuste üldise kirjelduse kahe suure kategooriana (Euroopa... 2010: 5-6):

- õigusaktidest tulenevad ning täiendavad sotsiaalse kaitse süsteemid erisugustes korraldusvormides, mis pakuvad kaitset põhiliste eluriskide puhul, näiteks haiguste, vanaduse, tööõnnetuste, töötuse, pensioni ja puuetega seotud riskid;
- muud otse inimesele osutatavad esmased teenused, millel on preventiivne, ühte-kuuluvust kindlustav roll. Nad pakuvad konkreetse isiku vajadustega kohandatud abi, et lihtsustada isikute kaasamist ühiskonda ja tagada nende põhiõiguste realiseerumine.

Teises rühmas kirjeldatud teenused ehk isikukesksed otsesed sotsiaalteenused hõlmavad ennekõike toimetulekut otseste eluraskuste või kriisidega (võlgnevused, töötus, sõltuvus, perekonna purunemine). Siia kuulub ka tegevus, mille eesmärk on kindlustada, et isikutel oleksid vajalikud oskused täielikuks lõimumiseks ühiskonnaga (rehabilitatsioon, sisserehännanute keeleõpe) ja tööturuga (koolitus, tööturule naasmine). Need teenused toetavad perekondi kõige nooremate ja kõige vanemate eest hoolitsemisel. Siia rühma kuulub pikaajalise puude või terviseprobleemiga isikute kaasamisele suunatud tegevus ning sotsiaalkorterite rajamine, millega antakse eluase ebasoodsas olukorras olevatele isikutele, vähemsoodsas olukorras olevatele ühiskonnagruppidele. (Euroopa... 2010: 5)

Käesolevas töös käsitletakse ainult isikukeskseid otseseid sotsiaalteenuseid ehk teises rühmas kirjeldatud teenuseid. Seejuures ei vaadelda tööturu- ega haridusteenuseid, vaid ainult hoolekandeteenuseid. Need teenused jagunevad omakorda mitmeteks alaliikideks.

---

<sup>7</sup> Toimetulek – isiku/perekonna füüsiline või psühhosotsiaalne võime igapäevases elus toime tulla (SHS §2)

Sotsiaalteenused on tüüpilised „pehmed“ avalikud teenused. Neid liigitatakse ka suhetel põhinevate teenuste (*relational services*) hulka ehk teenusteks, mis põhinevad osapoolte koostööl ja millele on iseloomulik osapoolte omavaheliste suhete suur intensiivsus. Suhtepõhised teenused eeldavad osapoolte koostöövalmidust, aktiivsust ja valmisolekut olla teise osapoollega seotud isiklikul viisil. (Cipolla 2012: 2) Sotsiaalteenuste pakkumine on tööjõumahukas, kallid ja ebakindla tulemuslikkusega. Kuivõrd sotsiaalteenused on ühiskonna jaoks üheks vahendiks, millega püütakse tagada sotsiaalset õiglust, võrdsust ja kodanikuõigusi, ei ole tegemist päris tavapäraste teenustega.

Sotsiaalteenuste turg erineb „tavalisest“ turust olulisel määral. Täieliku konkurentsi turu puhul tagab ettevõtete vaheline konkurents selle, et sellel turul pakutakse homogeenseid teenuseid kõige otstarbekamal viisil, st kõige madalamate võimalike kuludega (Rodrigues jt 2014: 11). Sotsiaalteenuste turg erineb täieliku konkurentsi turust mitmel põhjusel. Sotsiaalteenuste turgu iseloomustab konkurentsi vähesus (Van Slyke 2003: 298), eriti hõredama asustusega piirkondades (Brown & Potoski 2003: 446). Teatud teenuste puhul on ka võimalikke tarbijaid vähe või on teenusevajadus ebaregulaarne (Blank 2000: C37).

Sotsiaalteenused on enamasti halva mõõdetavusega, teenuse tulemuslikkust ei saa lihtsal viisil hinnata ega teenuse osutamise protsessi pidevalt kontrollida. Kuna sotsiaalteenused on olemuselt komplekssed ja kesise mõõdetavusega ning sellel turul on vähe konkurentsi, ei ole teenuse pakkujatel ega tarbijatel piisavalt adekvaatset infot teenuse sisu, kvaliteedi ja hindade kohta (Blank 2000: C37). Lisaks, sotsiaalteenused on sisult mittehomoogeensed (*differentiated*), st sama teenus võib eri teenusepakkujate puhul sisult mõnevõrra erineda. Teenusepakkujaid on seetõttu raske võrrelda. Ähmase konkurentsi tõttu on ka teenusepakkujatel endil keeruline aru saada, kuidas teenuseid arendada. (Rodrigues jt 2014: 12)

Sotsiaalteenused on olemuselt partnerispetsiifilised teenused. Lisaks sellele, et teenuse käivitamisel tuleb teha suuremaid või väiksemaid investeeringuid ruumidesse ja töötajate väljaõppesse, on sotsiaalteenuse osutamine sageli seotud teenuse saaja ja osutaja isikliku suhtega (Euroopa... 2010: 8). Seetõttu lisanduvad partnerispetsiifiliste tegurite hulka ka teenusepakkujate teadmised klientide eripära ja vajaduste kohta (Rodrigues 2014: 13). Sotsiaalteenuse tarbijal ei ole sageli ükskõik, milliselt teenusepakkujalt ta teenust ostab, tema jaoks võib teenuse kvaliteet või muu parameeter olla olulisem kui teenuse hind.

Sotsiaalteenuse tarbija on reeglina haavatavas olukorras, mistõttu iseloomustab sotsiaalteenuseid sageli teenuse saaja ja osutaja vaheline ebavõrdne suhe, mis erineb pakkuja-tarbija vahelisest tavalisest ärilisest suhtest. (Euroopa... 2010: 8). Sotsiaalteenused toovad kasu konkreetsele teenuse saajale, kuid loovad selle kõrval ka üldist kasu (Blank 2000: C36). Ühiskonna jaoks tervikuna on oluline, et vajalikud sotsiaalteenused oleksid kättesaadavad ja seeläbi ka ühiskonna toimetulek parem, sotsiaalne ühtekuuluvus suurem. Sotsiaalteenuseid on vaja ühiskondlikult soovitud eesmärkide saavutamiseks.

Sotsiaalteenuse tarbijate juurdepääs teenusele võib olla raskendatud. Enamasti tarbivad inimesed sotsiaalteenuseid olukorras, kus neil on seda teenust vaja, mitte pelgalt huvi või meeldimise pärast. Osad kliendid, kes mingit sotsiaalteenust väga vajavad, ei suuda selle eest ise maksta. Tavalisel teenuste turul otsustab klient ise, millises koguses ta soovib teenust tarbida ja millist hinda ta on nõus selle eest maksma. Sotsiaalteenuste puhul see nii ei ole – kliendi teenusevajaduse ja maksevõime vahel võib olla suur erinevus. Teatud juhtudel võib riik sekkuda sotsiaalteenuste hinnakujundusse vm teenuse osutamise tingimustesse, et muuta teenus elanikele kättesaadavamaks. (Rodrigues jt 2014: 12) Teatud olukordades otsustab sotsiaalteenuste vajaduse üle mitte inimene ise, vaid keegi kolmas osapool. (Blank 2000: C37) See tähendab, et sotsiaalteenuse tarbija enda valikuvõimalused on piiratud, ta on esindatava rollis ja sõltub oma esindaja otsustest.

Ülaltoodud põhjustel kaldub sotsiaalteenuste turg olema palju rohkem reguleeritud kui tavapärase teenuste turg. Sotsiaalteenuste pakkumine on nõudlusest eraldatud ja seetõttu ei peegelda hinnad ei teenusepakkujate kulusid ega tarbijate eelistusi, teenuste osutamine sõltub suurel määral riiklikust rahastamisest. Teiseks, nõudlus võib olla väljendatud kolmanda osapoole kaudu (nt avaliku sektori asutus ostab teenust tarbijate nimel) või mitterahaliselt. Veel, kui tavalisel turul on teenuse pakkuja eesmärgiks kasumi teenimine, siis sotsiaalteenuste turul ei pruugi teenusepakkujate eesmärgiks olla kasum, vaid muud motiivid, teenusepakkujate hulgas on nt ka vabatahtlused. (Rodrigues jt 2014: 12-13) Kõik ülaltoodud eripärad tingivad selle, et sotsiaalteenuste puhul ei pruugi teenuse tavapärase turupõhine korraldamine toimida ja tuleb kasutada alternatiivseid korraldusvorme. Nende kasutamine sõltub ka sotsiaalteenuste konkreetsest alaliigist.

Sotsiaalteenuste alaliike on palju. Täpset loetelu kõigist sotsiaalteenustest ei ole olemas, kuna sotsiaalvaldkonnas on teenuste vajadus piirkonniti erinev. Erinev võib olla ka see, kes teenuse osutamist korraldab. Mõningaid sotsiaalteenuseid korraldab riik, suurt osa aga KOVid – nemad korraldavad neid teenuseid, mille osutamiseks on vaja tunda ja hinnata elanike vajadusi ja piirkonna võimalusi ja vastata nendele paindlikult. Sotsiaalhoolekande seaduses on loetletud KOV poolt korraldatavate teenustena sotsiaalnõustamine (SHS §11), lapsehoiuteenus (SHS §12<sup>1</sup>), koduteenused (SHS § 13), eluasemeteenused (SHS §14), hooldamine perekonnas (SHS §15), asenduskoduteenus (SHS §15<sup>1</sup>), hooldamine päevakeskuses (SHS §18 lg 1 p1), hooldamine üldhooldekodus (SHS §18 lg1 p6), hooldamine varjupaigas (SHS §18 lg1 p3), isikliku abistaja teenus (SHS §26 lg6), tugiisikuteenus (SHS §24 lg3), invatransporditeenus (SHS §26 lg4), toimetulekuks vajalikud muud sotsiaalteenused (SHS §21). Sisuliselt jätab SHS sotsiaalteenuste loetelu lahtiseks. Praktikas pakuvad KOVid veel mitmeid teenuseid, mida SHSis konkreetselt nimetatud ei ole – need teenused liigituvad SHS kontekstis kõik „toimetulekuks vajalike muude sotsiaalteenuste“ alla. Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel on välja töötatud kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised 15 KOV teenuse jaoks, sh lisaks ülalnimetatud teenustele veel selliste KOV sotsiaalteenuste kohta nagu võlanõustamise ja turvakoduteenus. (KOV sotsiaalteenuste... 2015). KOVide kodulehtedelt võib leida veel teisi sotsiaalteenuseid, mida püütakse konkreetse piirkonna vajadustest ja võimalustest lähtuvalt mitmesugustele sihtrühmadele pakkuda, sh mitmesuguseid nõustamisteenuseid nagu psühholoogiline ja perenõustamine.

Käesoleva töö empiirilises osas analüüsitakse KOVide poolset teenuste korraldamist põhjalikumalt, mh ka sotsiaalteenuste alaliikide lõikes. Antud töö lisas 2 on esitatud kõigi töös käsitletavate KOV sotsiaalteenuste kirjeldused, mille koostamisel on alusmaterjalina kasutatud sotsiaalhoolekande seadust, sotsiaalteenuste soovituslikke juhiseid ning riigi ja KOVi poolt rahastatavate sotsiaaltoetuste ja –teenuste käsiraamatut (vt Medar 2007).

Sotsiaalteenuste osutamist korraldades on KOVidel võimalik valida mitmete erinevate korraldusvormide vahel, millest tuleb põhjalikumalt juttu alapeatükis 1.5. Teenuse korraldamise vormi üle otsustamine sisaldab KOVi jaoks valikut „kas ise teha või sisse osta“ ja juhul kui „sisse osta“, siis kellelt. Töö järgmises osas tulebki juttu partnerlustest.

## 1.4. Partnerlused sotsiaalteenuste korraldamisel

Partnerluste puhul on olulised kaks aspekti. Esiteks, partneriteks võivad olla olemuselt eri tüüpi organisatsioonid. Neil on oma tüübist tulenevalt omad tugevused ja nõrkused, mida teenuse korraldamise vormi valides on mõistlik arvesse võtta. Teiseks, partnerite omavaheliste suhete iseloom ja rollijaotus mängib teenuste korraldamisel olulist rolli.

Avalik võim saab sotsiaalteenuste osutamisel teha koostööd mitmesuguste partneritega - teiste kohalike omavalitsustega, riigiasutustega, äriettevõtetega, vabaihendustega, vabatahtlikega, klientidega ja kohuslastega, maksumaksjatega (Uus jt 2014: 13). Partneriteks saavad seega olla kas avaliku sektori, äri sektori või mittetulundussektori organisatsioonid, vahel ka eraisikud. Tabelis 4 on esitatud nende kolme sektori võrdlus. Kui KOV otsustab kaasata partnereid, siis reeglina taotletakse selle koostööga sünergia teket, milleks on vaja nii strateegilist kui kultuurilist kokkusobivust. Kahel potentsiaalsel partneril võivad küll olla teineteist täiendavad ressursid, kuid väärtuste, eesmärkide või tööstiilide kokkusobimatuse tõttu ei pruugi koostöö olla edukas. (Kuura 2001: 170)

**Tabel 4.** Avaliku sektori, erasektori ja mittetulundussektori organisatsioonide võrdlus

Tunnus	Avalik sektor	Äri sektor	Mittetulundussektor
Ressursid	üldised eraldised (maksumaksjate raha)	tulu turult	annetused, subsiidiumid ja vabatahtlik panus
Eesmärgid	avalikud hüved ja heaolu	kasumi maksimeerimine	sõltub sihtgrupistja olukorrast; avalike hüvede ja heaolu toetamine
Koordinatsiooni mehhanismid	poliitika, avalik haldus	konkurents turul	sidusrühmade ametlik ja mitteametlik mõju
Organisatsiooni- kultuur ja tegevusloogika	hierarhia, võrdsus, seaduslikkus,	ettevõtlikkus, tõhusus, otstarbekus	usaldus

Allikas: Brandsen & Karre 2011: 829.

Sõltuvalt avaliku teenuse olemusest on vahel sobivam teenuse üleandmine erasektorile, vahel mittetulundussektorile. Kõikvõimalikke pehmeid teenuseid (sh sotsiaalteenuseid), delegeeritakse rohkem mittetulundussektorile, samas erasektori roll on suurem kõvade teenuste osutamisel. Mida „kollektiivsem“ on teenus, seda tõenäolisemalt delegeerivad KOVid teenuse pakkumise mittetulundussektorile. (Kohaliku... 2009: 13)

Avaliku sektori organisatsioonidel on sarnased väärtused ja organisatsioonikultuur. Seetõttu on erinevate avaliku sektori organisatsioonide vahel suurem usaldus kui avaliku sektori organisatsiooni suhetes mõne teise partneriga. Kui avaliku sektori organisatsioon kaasab teenuse korraldamisel partnerina teise avaliku sektori organisatsiooni, kaasneb sellega väiksem järelevalve kui teenuste delegeerimise korral äriühingutele. Samas, ühe KOVi vähene võime mõjutada teiste avaliku sektori organisatsioonide tegevust vähendab avaliku sektori organisatsioonide huvi omavahelise koostöö tegemise vastu. (Marvel & Marvel 2008: 171) Teenuste puhul, mida iseloomustab info asümmeetria ja esindusprobleem, on mõistetu avaliku sektori eelistamine (Blank 2000: C41). Hefetz ja Warner (2011: 20) nendivad, et partnerlus avaliku sektori organisatsioonidega on sobiv olukorras, kus konkurents on väike ja lepingute haldamise keerukus suurem.

Ärisektori tugevuseks on paindlikkus, efektiivsus, kliendikesksus. Eraettevõtete kaasamine sotsiaalteenuste pakkumisel baseerub ootusel, et teenuse osutamine muutub tõhusamaks ning vastab rohkem kliendi vajadustele. Erasektor on efektiivsem ja suudab teenust pakkuda väiksemate kuludega (Blank 2000: C39). Partnerlus ärisektori organisatsioonidega töötab kõige paremini suure konkurentsi ja kodanike väheste huvi korral (Hefetz & Warner 2011: 20). Samas on ärisektori organisatsioonide väärtused avaliku sektori omast erinevad – äriettevõtte huviks on omanike rikkuse suurendamine, konkreetne tegevus (nt teenuse osutamine) on vaid vahend selle eesmärgi saavutamisel (Altnurme 2002: 25). Erinevatest rõhuasetustest tulenevalt on erinev ka organisatsioonikultuur. Tüüpilise era- ja avaliku organisatsiooni kultuuriorientatsioonid on tuntavalt erinevad isegi samas riigis. Väidetavalt on eraorganisatsioonid enam kvaliteedi- ja kliendikesksed ning uuendusmeelsamad, avalikes organisatsioonides aga pööratakse rohkem tähelepanu töötajatele ja keskkonnale. (Kuura 2002: 83) Olukorras, kus teenuse tulemust on keeruline mõõta, võib äriettevõtetele omane kasumile keskendumine tuua kaasa teenuse kvaliteedi languse (Blank 2000: C39). Teenuse hea mõõdetavuse korral suudab äriühing tõenäoliselt pakkuda muude partneritega võrreldes parema hinna ja kvaliteediga teenust.

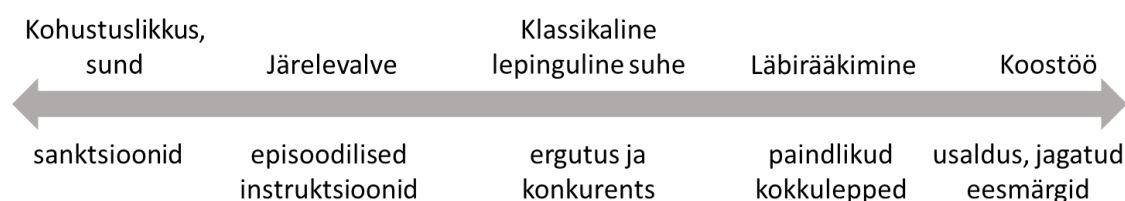


Avalik sektor eelistab sageli avalike teenuste osutamise partnerina vabaühendusi eraettevõtetele või teistele avaliku sektori üksustele, kuigi selleks puudub otsene kohustus (Noor 2005: 9). See tuleneb mitmest põhjusest:

- vabaühenduste eeliseks on võime paindlikumalt tegutseda (Kohaliku... 2009: 13);
- paljud vabaühendused keskenduvad kindlale valdkonnale, omades selles ainulaadseid teadmisi ja kompetentsust (Lember jt 2011: 12);
- vabaühendustel on võime jõuda erinevate sihtrühmadeni ning nad suudavad hästi tagada teenuse sihtrühma usalduse pakutava teenuse suhtes. (Kohaliku... 2009: 14);
- sotsiaalteenuste puhul, mida iseloomustab tulemuslikkuse halb mõõdetavus, on oluline, et partnerid jagaksid sarnaseid väärtusi - seda leiab avalik sektor pigem vabaühenduste juurest (Uus jt 2014: 18);
- vabaühendused suudavad kaasata kohalikku elanikkonda ja vabatahtlikke, tagades sel moel ka sotsiaalselt oluliste eesmärkide täitmise ning kodanike osaluse teenuste väljatöötamisel ning pakkumisel (Kohaliku... 2009: 13);
- vabaühendused tegutsevad teistsugustel ajenditel kui ettevõtted. Nad pakuvad selliseid avalikke hüvesid, mida vajab ühiskonna üks osa, kuid mitte enamus. Nad pakuvad teenuseid, mida turg ja riik ei ole võimelised pakkuma. (Noor 2005: 10);
- partnerlus vabaühendustega on riigile säästlik, kuna oma olemusest tingituna ei kaldu vabaühendused teenust osutades kokku hoidma kvaliteedis ega tagane lubatud teenuste parameetritest ning seega riik eeldatavalt säästab järelevalvekuludes ja lepingu kohaldamise kuludes (Noor 2005: 10);
- vabaühenduse kaasamine võimaldab kaasata avaliku sektori väliseid rahalisi ressursse, nt erainvesteeringuid, annetusi või välistoetusi (Lember jt 2011: 12);
- vabaühenduste kaasamisel partneritena võib olla ka ideoloogiline selgitus, näiteks vajadus vähendada riigi osakaalu avalikus elus (Lember jt 2011: 12).

Vabaühendustega koostöö ei ole siiski probleemivaba: sotsiaalteenuste delegeerimisel vabaühendustele on iseloomulik, et napib konkurentsi, mõlema osapoole (nii avaliku sektori kui vabaühenduste) administratiivne suutlikkus on madal, järelevalve/tulemuste hindamine on ebapiisav; vabaühendused võivad muutuda sõltuvaks avalikust rahast, mis võib viia missiooninihke ja teenuse kvaliteedi vähenemiseni. (Van Slyke 2003: 298)

Rollijaotus ja omavaheliste suhete iseloom on partnerluste puhul väga olulised. Partnerlussuhete puhul on kaks võimalust – kas üks osapool domineerib või on tegemist koostööl põhineva suhtega. Avalike teenuste korraldamisel on üheks alternatiiviks, et avalik sektor on domineerivas rollis - st omavalitsused ja riigiasutused defineerivad ja kontrollivad kogu teenusepakkumisega seonduvat ja välised teenusepakkujad täidavad avaliku sektori tellimust (nt klassikaline lepinguline delegeerimine, toetuste eraldamine). Teiseks alternatiiviks on koostööle toetuv partnerlus - avaliku teenuse olemuse defineerib vabauhendus või kolmas osaline ning avalik võim võtab endale toetaja rolli, sekkumata teenuse osutamisega seotud igapäevastesse tegevustesse ning võtmata ka otsest vastutust teenuse kvaliteedi ja tulemuste eest. Avalik võim ei telli teenust, vaid toetab avalikkusele suunatud teenuse osutamist (Lember jt 2011: 13) Levinumad avaliku sektori ja väliste partnerite koostöösuhete koordineerimise viisid avalike teenuste korraldamisel on kokku võetud alljärgneval joonisel 2. Esitatud skaala illustreerib erinevaid teenuste delegeerimise variante – nende hulgas on selliseid, mille puhul on avalik sektor domineerivas rollis, mis põhinevad kindlaksmääratud formaalsetel reeglitel ja sanktsioonidel või episoodilisel kontrollil ja juhendamisel. Teisalt on selliseid, mis põhinevad puhtalt vastastikusel usalduslikul koostööl.



**Joonis 2.** Koordineerimismehhanismide skaala (Uus jt 2014: 15).

Partnerlustes nähakse üha enam viisi, kuidas avalike teenuste pakkumisel kasutada kaasaegset oskusteavet ja uusimaid lahendusi. Partnerlused võimaldavad kaasata avalike teenuste osutamisel erinevaid huvigruppe ja aktiivseid kodanikke. (Lember jt 2011: 11) Töö järgmises osas käsitletakse põhjalikumalt sotsiaalteenuste korraldamise erinevaid vorme, sh selliseid, mis eeldavad partnerite kaasamist ja koostöösuhete arendamist.

## 1.5. Sotsiaalteenuste korraldamise vormid

Teenuste korraldamise vorme, mida KOV sotsiaalteenuste puhul on võimalik rakendada, on mitmesuguseid. Mõned teoreetiliselt kirjeldatud korraldusvormid ei pruugi Eesti tänastes oludes kasutusel olla, aga sellest annab ülevaate töö järgmine osa. Alljärgneva sotsiaalteenuste korraldamise vormide liigituse koostamisel on kasutatud uuringukeskuse Praxis poolt väljapakutud KOVide ja vabaühenduste koostöövormide tüpoloogiat (Uus jt 2014: 84-87, vt ka käesoleva töö lisa 3), antud töö autor on seda muudele allikatele tuginedes täiendanud. Lisaks vabaühendustele on kirjeldatud koostöövormid ka teiste partneritega, keda KOV sotsiaalteenuste osutamisel ja korraldamisel kaasata saab.

Sotsiaalteenuste korraldamise vormi valimine sisaldab KOVi jaoks otsustust, kas „ise teha või sisse osta“. Kui KOV otsustab „ise teha“, on tegemist nn puhta avaliku teenusega ehk institutsioonisisese teenuse korraldamisega. Sel juhul arendab teenuse välja avalik sektor ja teenust osutatakse teenuse tarbijale kas linna- või vallavalitsuse või KOV hallatava asutuse poolt. (TTÜ 2012: 7-11) Tegemist on hierarhilise koordineerimise vormiga. Antud korraldusvormi puhul partnereid ei ole, sest KOV osutab teenust oma jõududega - KOKS §35 kohaselt ei ole KOV hallatav asutus iseseisev juriidiline isik. Institutsioonisiselt soovitatakse korraldada teenuseid juhul, kui turu hindamine on raske või eksisteerib monopolse olukorra tekkimise risk, samuti tuleks seda eelistada kriitiliste teenuste puhul, mille osutamist ei ole võimalik garanteerida kõikides situatsioonides teisiti kui kontrollides kogu protsessi (Altnurme 2002: 8). Puhas avalik teenus on asjakohane ka siis, kui on tegemist õhukese turuga ja sellise teenusega, millel on suur spetsiifilisus ja/või halb mõõdetavus (Brown jt 2006: 329).

Kui KOV leiab, et sotsiaalteenuste osutamist „ise teha“ ei ole võimalik või otstarbekas, tuleb teenus „sisse osta“. Seejuures on partneritena võimalik kaasata nii avaliku sektori kui erasektori organisatsioone. Teenuste korraldamine mitme KOVi koostöös liigitub avaliku sektori organisatsioonide vahelise koostöö alla. KOVid võivad teenuse osutamiseks luua ühiseid organisatsioone, reguleerida koostöösuhteid lepinguliselt või koordineerida teenuste korraldamist vabatahtlike kokkulepete alusel. KOV üksuste vaheline koostöö on mõistlik alternatiiv teenuste pakkumisel olukorras, kus konkurents on väike ja lepingute administreerimine keeruline (Hefetz & Warner 2011: 1).

Teenuse koordineeritud korraldamise puhul kooskõlastavad KOVid omavahel teatud tegevusi - nt koordineeritakse õigusloomet, teenustele esitatavaid tingimusi, teenuste osutamise korda, koordineerimine võib toimuda ka nt ühise hangete korraldamisena. Selline vastastikune kooskõlastamine põhineb KOVide vahelisel vabatahtlikul koostööl ja kokkuleppel, kõik osalevad KOVid viivad kokkulepitud toimingud läbi iseseisvalt. Selle koostöövormi puuduseks on madal õiguskindlus. (TTÜ 2012: 11, 44)

KOVid võivad teenuseid korraldada ka ühiselt moodustatud organisatsiooni kaudu (TTÜ 2012: 12). Juriidiline vorm võib sellistel ühistel organisatsioonidel olla väga erinev, nt maailmas kasutatakse ühisasutuse<sup>8</sup> ja autonoomse avalik-õigusliku juriidilise isiku<sup>9</sup> vormi. (Ibid.: 17-19) Samas on võimalik ka KOVide osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes - nii äriühingutes kui vabaühendustes. Sh on võimalik luua selliseid vabaühendusi (mittetulundusühing, sihtasutus) ja äriühinguid (osaühing, aktsiaselts, tulundusühistu), mille liikmeteks, osanikeks või aktsionärideks on ainult KOVid. (Ibid.: 27)

Lepinguline delegeerimine ehk teenuste üleandmine on avaliku teenuse või tugifunktsiooni täitmiseks andmine eraettevõttele, vabaühendusele või teisele avaliku sektori organisatsioonile. Teenuse üleandja määratleb teenuse iseloomu, ulatuse ja/või muud olulised tingimused, üldjuhul finantseerib osaliselt või täielikult teenuse pakkumist ning teeb järelevalvet teenuse pakkumise üle (Lember jt 2011: 8). KOVil on võimalik teenuseid lepinguliselt delegeerida nii teisele KOVile kui ka erasektori partneritele. Ka on võimalik, et mitu KOVi delegeerivad teenuse osutamise ühiselt kolmandale osapoolale. Sealhulgas võib kolmandaks osapoolaks olla KOV mõju all olev vabaühendus (st vabaühendus, mille üks liikmetest on KOV) või äriühing (nt osaühing, mille osanikuks on KOV). (TTÜ 2012: 26-27)

Avaliku ja erasektori partnerlus (*public-private partnership*, lühend PPP) on avaliku sektori sisese koostöö kõrval teine oluline võimalus, mida avalike teenuste korraldamisel rakendada. Avaliku-erasektori partnerluse mõistet on eri kirjandusallikates kasutatud mitmes eri tõlgenduses, nii kitsamas (ühe konkreetse koostöövormi) tähenduses kui

---

<sup>8</sup> Ühisasutuse all mõistetakse kohaliku omavalitsuse üksuste vahel lepingulisel alusel moodustatud koostööinstitutsiooni. Üldjuhul ei ole tegemist iseseisva juriidilise isikuga. (TTÜ 2012: 17)

<sup>9</sup> Nt Norras on autonoomse avalik-õigusliku juriidilise isiku näol tegemist eristaatusega ühisasutusega, mis omab nii ühisasutuse kui iseseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku tunnuseid. (Ibid.: 19)

laiemalt. Antud töös lähtutakse selle mõiste laiema määratlusest, mille kohaselt avalik-erasektori partnerlused hõlmavad mitmesuguseid erinevaid koostöövorme, mida iseloomustab ühise tunnuseks see, et avalik ja erasektor tegutsevad koos mingi ühiskondliku eesmärgi saavutamise nimel. Avaliku-erasektori partnerluse vorme iseloomustab hübriidsus, mis tuleneb avaliku ja erasektori üha tihedamatest suhetest ning ebaselgetest piiridest avalike ja erahuvide vahel. (Skelcher 2005: 348) Mõnede avaliku-erasektori partnerluse vormide puhul on avalik sektor selgelt domineerivas rollis, teised põhinevad vastastikustel huvidel ja koostööl. Näiteks saab avalik sektor toetada erasektori organisatsioone kaudselt, st luues neile tegutsemiseks soodsa keskkonna. Selleks on võimalik rakendada erinevaid vahendeid, kas arendades infrastruktuuri ja tugiteenuseid, mõjutades maksude kaudu vm viisil finantskeskkonda vm. (Ibid.: 351) Sotsiaalteenuste korraldamisel võib KOV teenuse osutamist subsideerida (sihtotstarbelised toetused), toetada teenuse osutamist mitterahaliselt (ruumide vm vahendite kasutada andmine tasuta või soodustingimustel) vmt.

Eestis peavad KOVi üheks peamiseks vabaühendustega koostöö tegemise viisiks nende rahastamist (Uus jt 2014: 86). See toimub kas projektitoetuste või tegevustoetuste kaudu. Projektitoetus on sihtotstarbeline toetus tegevuste elluviimiseks konkreetse projekti raames. (Ibid.: 103) KOV võib sotsiaalteenuse osutamiseks korraldada projektikonkursi, mille võitjale – vabaühendusele või äriühingule – makstakse ühekordset projektitoetust konkreetse teenuse osutamiseks. Konkursi tingimused (teenuse osutamise tingimused) töötab välja KOV, teenuse osutajaks on toetust saav organisatsioon.

KOVi poolt vabaühendustele makstav tegevustoetus ei ole seotud konkreetse projektiga, enamasti antakse seda konkreetse valdkonna strateegilisele partnerile. Tegevustoetuse kaudu toetab avalik sektor ühenduse tegevust ja arengut tervikuna, et säilitada või tõsta selle suudet. Avalike teenuste osutamisel sobib tegevustoetusi kasutada juhul, kui on vaja tõsta vabaühenduse võimekust, toetada arendustegevust vm. (Uus jt 2014: 87)

Avaliku-erasektori partnerluse passiivseks vormiks on ka teenusepakkujate mitterahaline toetamine KOV poolt. Tüüpiliseks näiteks on teenuseosutajale ruumide võimaldamine KOVi poolt kas tasuta või soodustingimustel. Sellega haakuvad ka kogukonnateenused, mille puhul KOV ise ei paku teenust, kuid võib toetada kogukonna liikmete poolset

teenuste pakkumist teistele kogukonna liikmetele muul kujul, sh nt ruumide võimaldamisega või tegevuse rahalise toetamise kaudu. (Uus jt 2014: 104) Kogukonnateenuste peamiseks väljatöötajateks ja elluvijateks on vabaühendused, kogukond või selle üksikud liikmed. Enamasti osutatakse neid teenuseid sama kogukonna liikmetele, teenust iseloomustab suur kogukonna kaasamise määr. (Ibid.: 86)

Avaliku ja erasektori koostöö võib väljenduda ka ühisettevõtte (*joint venture*) loomises. Kui räägitakse avaliku-erasektori partnerlusest kitsas tähenduses, peetakse selle all sageli silmas just avaliku ja erasektori ühisettevõtteid. Ühisettevõtteid luuakse enamasti suuri investeringuid nõudvate infrastruktuuri arendamise projektide puhul, nt haiglale, vanglate vm ühiskondlikult oluliste objektide väljaehitamiseks ja haldamiseks. Ühisettevõtte loomine võimaldab kaasata nii avaliku kui erasektori ressursse, säilitades samas osapoolte sõltumatuse, seda juhitakse kas partnerluslepingu või eraldiseisva juriidilise isiku kaudu. (Skelcher 2014: 356)

Teenuste lepingulisel delegeerimisel erasektori partneritele (*contracting out*) loobub KOV teenuse pakkumisest oma hierarhiasse kuuluvate üksuste kaudu ja tellib teenuseid kas eraettevõtjalt või vabaühenduselt. Nii vabaneb KOV operatiivsetest ülesannetest ja vastutusest, kuid suureneb ning muutub keerukamaks teenuse osutamise järelevalve. (Kuura 2002: 76) Lepingulise delegeerimise puhul selgitab avalik sektor välja teenuse vajaduse, iseloomu, mahu ja nõuded ning leiab hanke korras kirjeldatud teenusele osutaja (Uus jt 2014: 86). Sellega tagatakse, et potentsiaalsete pakujate vahel tekib konkurents, mis võimaldab ostjal (avalikul sektoril) saavutada parim hinna ja kvaliteedi suhe. (Kuura 2002: 76) Lepinguline delegeerimine viib paljudel juhtudel lühiajalises perspektiivis kuluefektiivsuse asemel hoopis täiendavate avaliku sektori kulutusteni (Van Slyke 2003). Lepinguline delegeerimine on tõhus juhul, kui eksisteerib konkurents ja KOV suudab lepingulist koostööd partneriga edukalt juhtida ja kontrollida. Samuti on see sobiv juhul, kui teenuse saajaid on palju ja teenuse pakkumise kvaliteeti on võimalik adekvaatselt hinnata, aga ka teenuste puhul, mis ei ole nii keerukad, et lepingute koostamise ja kontrollimise kulud ületavad delegeerimisega saavutatava efekti. (Uus jt 2014: 101)

Klassikalise lepingulise delegeerimise vähemformaalseks alternatiiviks on läbirääkimistel põhinev delegeerimine (*negotiated contracting*), mille puhul ei toimu

hankemenetlust, vaid KOV arutab mõne potentsiaalse teenuseosutajaga läbi kõik teenuse osutamise seotud olulised aspektid. Sellisel viisil teenuse korraldamisel on teenuseosutajal võrreldes klassikalise lepingulise delegeerimisega rohkem võimalust sisuliselt kaasa rääkida teenuse osutamise protsessis. (Lember & Kriz 2010: 242)

Avaliku ja erasektori partnerluse oluliseks vormiks on strateegiline partnerlus, mis baseerub osapoolte vastastikusel usaldusel ja koostööl. Strateegiline koostöö on suhetel põhinev ja reeglina pikaajaline. (Skelcher 2005: 357) Strateegilise partnerluse vormideks on partnerlusel põhinevat delegeerimist ja teenuste täielikku koosloomet. Kui teenuse pakkumisel turukonkurentsi ei ole, tuleks teenuste klassikalise lepingulise delegeerimise asemel eelistada partnerlusel põhinevat delegeerimist (*relational contracting*), millest vahel räägitakse ka kui teenuse võrgustikupõhisest korraldamisest (*network management*). (Lember & Kriz 2010: 242) Partnerlusel põhinev delegeerimise puhul kujunevad osapoolte vahel välja usalduslikud partnerlussuhted. Seejuures säilib konkureeriv kontekst, kuna delegeerimisprotsessi eri osapooltel on erinevad huvid ja rollid, kuid puhta turukonkurentsi asemel kujuneb nn „positiivse summa mänguna“ koostöösuhe, millest võidavad kõik osapooled (Uus jt 2014: 102). Iseloomulik on pikaajaline paindlik koostöö, riskide jagamine ja partnerite ühine osalemine otsustusprotsessis, samuti osapoolte omavahelisest suuremast usaldusest tulenevalt madalamad transaktsioonikulud. (Lember & Kriz 2010: 242) Partnerite vahelise koostöö reguleerimisel sobib kasutada suhteepinguid (Skelcher 2005: 353). Teenuste korraldamisel on suhtepõhine delegeerimine eelistatud juhtudel, kui teenuse turul on konkurents väike, üldist keskkonda iseloomustab ressursside nappus ja määramatus ja teenuse spetsiifilisuse määr on kõrge (Lember & Kriz 2010: 242). See koostöövorm sobib väiksemates KOVides hõreda turukonkurentsi tingimustes või tulenevalt lepingupartneri eriteadmistest ja headest kokkupuudetest kohaliku sihtgrupiga. (Uus jt 2014: 102) Partnerlusel põhineva delegeerimise riskiks on, et avaliku sektori organisatsioonide väärtused ja normid ei pruugi olla sellise tööviisiga kohanenud (Skelcher 2005: 358).

Teenuste täielik koosloome puhul on teenuse väljatöötamisse, osutamisse ja tulemuste hindamisse kaasatud nii avaliku sektori professionaalid (avaliku sektori toimimist ja valdkonda tundvad ametnikud) kui ka teenuse sihtrühm, kes teab oma vajadusi, aga ei

tunne lähemalt, kuidas käib teenuse juhtimine või korraldamine. (Uus jt 2014: 86). Täielik koosloome tähendab osapoolte aktiivset koostööd, see toimib siis, kui vastutus teenuse korraldamise ja osutamise eest lasub võrdselt kõigil osapooltel. Koosloomet iseloomustab osaliste vastastikune sõltuvus ja tugevad omavahelised suhted ja. (Ibid.: 102-103)

Sotsiaalteenuste korraldamise üheks viisiks on ka sotsiaalne ettevõtlus, mida iseloomustab ärilise tegevuse sidumine mingi ühiskondliku eesmärgiga. Tegemist on turupõhise koordineerimise vormiga, mille puhul KOV on passiivses rollis – KOV saab üldise keskkonna mõjutamise kaudu soodustada sotsiaalsete ettevõtjate tegevust. Antud teenusepakkumise viisi puhul on teenuse väljatöötajaks ja pakkujaks sotsiaalne ettevõtte isik, kes müüb seda teenust avalikule sektorile ja elanikele. Sotsiaalsed ettevõtted võivad olla nii äriühingud kui vabaühendused. Teenust rahastatakse sama organisatsiooni äritegevusest. Sotsiaalne ettevõtte tegutseb mingi ühiskondliku eesmärgi saavutamise nimel, kasutades selleks ettevõtlusega teenitud tulu. (Uus jt 2014: 86, 105)

Kokkuvõtteks, sotsiaalteenuste korraldamiseks on palju erinevaid võimalusi. Mõned neist põhinevad hierarhilisel koordineerimisel, teised turumehhanismil ja kolmandad eelkõige vastastikusel usaldusel ja koostööl. Ei saa öelda, et üks korraldusvorm on parem kui mõni teine – sõltuvalt olukorrast, üldisest keskkonnast ja teenuse loomusest tuleb leida just antud oludes kõige paremini sobiv teenuse korraldamise vorm.



## **2. SOTSIAALTEENUSTE KORRALDAMISE VORMID EESTI KOHALIKES OMAVALITSUSTES**

### **2.1. Ülevaade avalike teenuste korraldamist käsitlevatest uuringutest Eestis**

Avalike teenuste korraldamise vormide praktiline rakendatavus sõltub oluliselt konkreetse riigi üldistest oludest ja õiguslikust keskkonnast. Eestis on viimastel aastatel teostatud mitmesuguseid uuringuid avalike teenuste osutamise võimaluste ja KOVide võimekuse analüüsimiseks. Käesolevas alapeatükis antaksegi ülevaade mõnede uuringute tulemustest, mis käsitlevad KOVide koostöö õiguslikku regulatsiooni, KOVide haldussuutlikkust ja avalike teenuste delegerimise praktikat Eestis.

KOV üksuste koostöö õiguslikku keskkonda on analüüsitud 2012. aastal Tallinna Tehnikaülikooli ekspertide poolt. Nende uuringu kohaselt on avalike teenuste korraldamine teatud ulatuses seotud KOVi tuumülesannetega<sup>10</sup>, mida Eesti kehtiva õiguse raames üldjuhul ei volitata. See tähendab, et KOVi koostööpartnerid tegelevad eelkõige avaliku halduse ülesande täitmisega ning vahetult teenuse osutamisega. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttega oleks vastuolus, kui valdav osa kohaliku elu ülesannetest lubatakse volitada koostööinstitutsioonile ja oma funktsioonide üleandmist võimaldataks nii ulatuslikult, et kohalik omavalitsusüksus muutuks ise sisuliselt funktsioonivõimeetuks. (TTÜ 2012: 8 - 11)

TTÜ uuringu autorid tõdevad, et arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid. KOVide koostööd reguleerivad seadused sätestavad Eestis teenuste korraldamise alase koostöö aluseid liialt lakooniliselt ja mõnes osas on regulatsioon puudulik. Näiteks on teistes riikides on laialt kasutuses ühisasutuste kaudu mitme KOVi ühine teenuse korraldamine ja osutamine. Eesti õigusruumis aga puudub ühisasutuse konkreetsem õiguslik regulatsioon ja seetõttu

---

<sup>10</sup> Tuumülesandeid on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni. Riigikohtu hinnangul ei saa riigivõim neid ülesandeid delegerida era-õiguslikele juriidilistele isikutele. (Ibid.: 8) KOV tuumülesannete hulka kuuluvad need olemuslikud ülesanded, mis tulenevad KOV õigusest otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi (Ibid.: 11).

puudub ka halduspraktika. Teistes riikides kasutatakse ka ühist teenuse korraldamist autonoomse avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt - seda varianti Eesti õigusruumis hetkel ei eksisteeri. Lisaks sellele, Eesti õigus võimaldab KOVi teenuste osutamist delegeerida eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Sh võimaldab õiguslik regulatsioon osaleda KOV üksustel eraõiguslikes juriidilistes isikutes - äriühingutes, vabaühendustes ja sihtasutustes (KOKS §35). Aga probleemiks on seejuures, et need organisatsioonilised vormid on eraõiguslikud ja ei arvesta KOVi kui avaliku institutsiooni eripäraga, oluliseks puuduseks on sh ka juhtimismudelist tulenevad probleemid.(TTÜ 2012: 26-34) Seega tuleneb Eesti õiguslikust keskkonnast, et mõned teoreetiliselt sobivad koostöövormid ei ole Eestis kuigivõrd kasutuses või on asendatud vähemsobivaga, kuna Eesti õigusaktid ei toeta piisavalt nende rakendamist.

Avalikke teenuseid osutatakse nii riigi keskvõimu kui KOV tasandil. Eestis pakutakse suuremat osa avalikest teenustest kohalikul tasandil - riigikontrolli hinnangul osutavad KOVid inimestele hinnanguliselt 70 protsenti avalikest teenustest (Oviir 2006). Sotsiaal-teenuste korraldamine kohalikul tasandil on igati mõistlik ka subsidiaarsusprintsipist<sup>11</sup> tulenevalt, sest selliselt pakutavate teenuste puhul on isiku jaoks abi kõige kättesaadavam. Kuna KOVide osakaal avalike teenuste osutamisel on väga suur, on võtmetähtsusega küsimuseks, kas KOVidel on piisavalt suutlikkust ja ressursse avaliku halduse ülesannete täitmiseks. Seda teemat on Eestis üsna palju uuritud. Alates 2009. aastast avaldatakse regulaarselt andmeid Eesti KOVide võimekuse kohta KOV-võimekuse indeksi<sup>12</sup> alusel. Viimase KOV-võimekuse indeksi arvutused kajastavad andmeid 215 omavalitsusüksuse kohta. Geomedia analüüsi põhijäreldus on, et KOVide võimekus on Eestis väga erinev - perioodi 2010-2013 kohta arvutatud KOV-võimekuse indeksi väärtused varieeruvad KOVide lõikes 82,5 punktist kuni 16,7 punktini (Noorkõiv & Ristmäe 2014: 8). Regionaalselt ilmneb Eesti omavalitsussüsteemis KOV võimekuse põhja-lõuna suunaline polariseerumine. KOV-võimekus sõltub tugevalt ka KOV-üksuse elanike arvust.

---

<sup>11</sup> Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt peavad abi, otsustused ning vastutus olema inimesele võimalikult lähedal. Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatult kodanikule kõige lähemal seisvad organid ja riigi roll peaks seisnema põhiliselt kohalike ja regionaalsete institutsioonide toetamises. (Laste... 2011: 36)

<sup>12</sup> KOV-võimekuse indeksis on võrdses ulatuses arvesse võetud kahte erinevat KOV-üksuste dimensiooni: esiteks võimekust, mis tuleneb KOV territooriumist, elanikest ja nende poolt moodustatud kõikvõimalikest organisatsioonidest ja võrgustikest. Ning teiseks KOV-üksuste võimekust kohalikku elu korraldada, valitseda ja avalikke teenuseid osutada. Võimekuse all mõistetakse KOV-võimekuse indeksi koostamisel mõõtu, mis näitab subjekti võimete summat (potentsiaali) midagi ära teha. (Noorkõiv & Ristmäe 2014: 6).

Suurema elanike arvuga KOVide võimekusindeksi väärtused on suuremad väikse elanike arvuga KOVide näitajatest. Ka näitavad andmed, et sõltuvalt KOV-üksuse ääremaastumise tasemest KOV-võimekus väheneb ning et KOVide ühinemisel on nende võimekusindeksi väärtus suurenenud (Noorkõiv & Ristmäe 2014: 10-21).

Eestis on ühetasandiline omavalitsussüsteem, mis tähendab, et kõik KOVid - nii suured linnad kui ka keskustest kaugemal asuvad ja väikesed omavalitsused - peaksid suutma teenuseid osutada samal tasemel. Eesti inimesel peaks olema sõltumata oma elukohast võimalik saada oma vallalt või linnalt ettenähtud teenuseid või vähemasti teavet, kuidas neid teenuseid üldse saada. (Avalike ... 2012: 3). Paraku näitavad Riigikontrolli viimaste aastate auditid KOVides, et „valdu/linnu on Eesti-suguse ülimalt vähese elanike hulgaga riigi kohta liiga palju ning suurem osa neist on liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt oma ülesannetega hakkama saada“ (Oviir 2009).

Riigikontrolli aruanded toovad välja, et haldussuutmatuse põhjused peituvad eelkõige vajaliku kompetentsusega inimeste puudumises, st vähestes teadmistes ja oskustes. (Kohaliku... 2009: 20) Ühelt poolt on väiksemates ja keskustest kaugemal asuvates omavalitsustes suureks probleemiks teenust pakkuvate spetsialistide vähesus piirkonnas. Teiselt poolt, isegi kui erialase ettevalmistusega spetsialistid on piirkonnas olemas, ei suuda väikese tulubaasiga KOVid neid piisaval hulgal tööle palgata – ja seetõttu täidab KOV seadusest tulenevaid kohustusi valikuliselt. (Avalike...2012: 4) KOV ametnikud ei ole saanud piisavalt koolitusi ja juhiseid teenuste lepingulise delegeerimise korraldamiseks ning erinevate sektorite toimimise analüüsimiseks. (Kohaliku... 2009: 19)

Riigikontrolli aruandes tuuakse esile üldised probleemid riigi ja KOVide suhetes - praegune olukord, kus pole selgelt eristatud omavalitsuste ja riigi ülesanded, ei ole põhiseadusega kooskõlas. Sellele on 2010. aastal tähelepanu juhtinud ka Riigikohus. Lisaks sellele - kuni riik või KOVid ise ei ole määranud enamikes valdkondades omavalitsuste poolt osutatavate teenuste kvaliteedile mingeidki nõudeid, ei ole võimalik objektiivselt hinnata, kas KOVid suudavad oma ülesandeid täita. Riigil tuleks välja selgitada teenuste mõistlik tase, mida KOV on kohustatud inimestele tagama. (Avalike ... 2012: 4)

Samas ei ole Riigikontrolli arvates KOVid oma kohustuste täitmiseks kasutanud kõiki olemasolevaid võimalusi. Paljud KOVid on selleks liiga väikesed, et kõiki teenuseid oodatud tasemel ise pakkuda. Kuid samas ei ole nad kokku leppinud koostöö tegemist teiste KOVidega, kvalifitseeritud spetsialistide puuduse leevendamiseks palganud mitme KOV peale ametnikke, ülesannete delegeerimiseks maakondliku omavalitsusliidule ära kasutanud kõiki olemasolevaid võimalusi või parandanud oma suutlikkust teiste KOVidega ühinemise teel. (Avalike... 2012: 5) Üheks võimaluseks on ka piirkondlike nõuandekeskuste loomine, et nii tagada kvaliteetsete teenuste laiem kättesaadavus. Nõuandekeskustesse on võimalik koondada erinevate valdkondade spetsialistid. Elanikud ei peaks siis esmatasandi abi saamiseks pöörduma paljudesse erinevatesse institutsioonidesse ja teenuseid osutatakse vastavalt isikute abivajadusele, mitte aga vastavalt teenuste olemasolule KOVis. (Laste ... 2011: 37) Seega, Eestis on KOVide võimekus väga erinev ja avalike teenuste kättesaadavus piirkonniti seetõttu samuti erinev. Selle tõttu on KOVidel avalike teenuste kättesaadavuse parandamiseks mõistlik teha koostööd erinevate partneritega ja kasutada seejuures mitmesuguseid koostöövorme.

Mitmed Eestis tehtud uuringud puudutavad KOVide koostööd erinevate partneritega. Poliitikauuringute Keskus Praxis on uurinud KOVide koostööd vabaühendustega avalike teenuste osutamisel ja Riigikontroll on analüüsinud avaliku-erasektori partnerlusi KOVides. Riigikontroll auditeeris 2012. aastal avaliku ja erasektori koostööprojekte, mille üheks osapooleks oli KOV või tema ühing ja teiseks osapooleks erakapitalil baseeruv ettevõtte ning leidis, et KOVid ei ole tihti avaliku-erasektori koostööle esitatavatest nõuetest teadlikud ega analüüsi, kas projekti elluviimine koos erapartneriga on kõige otstarbekam. Erapartneri valimine koostööks ei toimu läbipaistvalt. Avaliku-erasektori partnerluste probleemiks Eestis on see, et antud valdkonda reguleerivad õigusaktid ei ole üheselt mõistetavad, avaliku-erasektori partnerluse teoreetiline käsitlus ei ole selge ning seesuguseks koostööks puuduvad vajalikud juhtnöörid. (Avaliku ja... 2012: 1)

KOVide koostööd vabaühendustega avalike teenuste osutamisel on põhjalikult analüüsinud uuringukeskus Praxis, teostades sellel teemal ühe uuringu 2009. aastal ja võrdlusuuringu 2014. aastal. Kui Praxis 2009. aasta uuring keskendus konkreetsemalt avalike teenuste lepingulisele delegeerimisele, siis 2014. aasta uuringus käsitleti KOVide

koostööd vabaühendustega laiemalt. Praxise uuringute andmetel iseloomustab avalike teenuste korraldamist KOVides muuhulgas see, et

- kõigis valdkondades osutavad esmavajalikke avalikke teenuseid valdavalt KOVid ise. Avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele on pigem täiendav võimalus elanikele vajalikke või huvipakkuvaid teenuseid pakkuda. (Uus jt 2014: 61);
- KOVide vaheline koostöö teenuste korraldamisel võiks olla suurem. 25% KOVidest on aastatel 2013 ja 2014 pakkunud oma elanikele teenuseid ka koostöös teiste KOVidega, näiteks loonud ühisasutuse või teenuskeskuse ning 25% KOVidest on osalenud MTÜ või sihtasutuse loomises, mis osutab KOVile teenuseid (enamasti kultuuri, spordi ja meelelahutuse või sotsiaalvaldkonnas). 58% omavalitsustest ei ole teinud kumbagi. Väheste KOVidevahelise koostöö põhjused võivad peituda Eesti KOV koostööd reguleerivates institutsionaalsetes ja õiguslikes tegurites. (Ibid.: 60);
- küsitluse tulemused näitavad, et kui omavalitsus pole teinud teenuste osutamisel koostööd teiste KOV-idega, siis tõenäoliselt ei ole ta delegeerinud ka äriühingutele – võib arvata, et kui omavalitsus juba on väljapoole avatud, siis ta otsib ja kasutab erinevaid lahendusi avalike teenuste osutamiseks. (Ibid.: 138)

Praxise uuringute kohaselt teevad KOVid vabaühendustega koostööd küllalt palju – vaid 3% KOVidest väitis 2009. aastal, et nad ei tee vabaühendustega mingit koostööd (Uus jt 2014: 35). Avalikke teenuseid delegeeris 2014. aastal vabaühendustele 63% KOVidest. Delegeerimine on suuremates KOVides rohkem levinud kui väikestes, regiooniti delegeeritakse kõige vähem Lõuna-Eestis, kõige rohkem Põhja- ja Kesk-Eesti KOVides. (Ibid.: 53-54) See kinnitab Geomedia KOV-võimekuse analüüsi tulemusi.

KOVide hinnangul on peamiseks vabaühendustega koostöö tegemise viisiks nende rahastamine – nii arvas 2014. aastal 63% KOVidest (Ibid.: 51). KOVide ja vabaühenduste koostööd avalike teenuste osutamisel iseloomustab see, et partnerluskokkulepped on pigem lühiajalised ning enamasti on KOVide jaoks partnerite kaasamisel sihiks ennekõike teenuste minimaaltaseme tagamine. (Ibid.: 35) Vabaühendustele mittedelegeerimise põhjustena toovad KOVid välja, et elanikele suudetakse pakkuda vajalikke teenuseid ise, pole piisavalt suutlikke vabaühendusi, pole piisavalt finants- ja inimressursse ning puudub selge regulatsioon. (Ibid.: 65)

Sotsiaalhoolekande, sotsiaalteenuste ja tervishoiu valdkonnas delegerib teenuseid vabaühendustele 43% KOVidest. Praxise ekspertide hinnangul on just sotsiaalvaldkonnas potentsiaali suuremaks koostööks avalike teenuste osutamisel. Seejuures tuleks rohkem kasutada partnerlusel põhinevaid koostöömudeleid, sest Eesti enamikus KOVides on konkureerivaid avalike teenuste pakkujaid vähe ja see ei soosi turukonkurentsil põhinevat avalike teenuste delegerimist vabaühendustele. (Uus jt 2014: 35: 56) Uuring näitas, et praegu püüavad KOVid sellist partnerlusel põhinevat koostööd sageli reguleerida lepingulistele suhetele omaselt ning puudu jääb partneritevahelisest võrdsusest.

KOVides sotsiaalteenuste osutamist üldiselt käsitlevaid uuringuid väga palju ei ole. Välja saab tuua Praxise uuringu 2011. aastast „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“. Nimetatud uuring analüüsis sotsiaalteenuste eest tasu võtmise praktikat kohalikes omavalitsustes, mis ei ole käesoleva töö fookuses olev teema. Kuid selles Praxise uuringus on muuhulgas kirjeldatud sotsiaalteenuste pakkumise üldist korraldust KOVides, tuginedes uuringu raames läbiviidud intervjuudele ja ankeetküsitlusele. Antud uuringu autorid on välja toonud, et kuna sotsiaalteenuste osutamise korraldus on KOVides väga erinev, tekitas nende uuringus osalenud vastajate seas ebaselgust mõiste „kohalikus omavalitsuses pakutavad teenused“. Selle mõiste alla mahuvad nii KOV endi poolt pakutavad teenused, KOV hallatavate asutuste pakutavad teenused kui ka KOV poolt erasektorile või mittetulundussektorile delegeeritud või nendelt sektoritelt ostetavad teenused. Viimasel juhul võib teenuse korraldus olla samuti väga erinev, ulatudes KOVi täielikust kontrollist teenuse sisu ja hinna üle kuni KOV i täieliku kontrolli puudumiseni. (Pihor jt 2011: 10)

Alljärgnevalt lühike ülevaade Praxise viimatinimetatud uuringus esitatust. Üldjoontes võib sotsiaalteenuste pakkumise korralduse KOVides jagada kolmeks (Ibid.: 11):

- teenuseid pakub KOV ise kas oma töötajate, osakondade või allasutuste kaudu;
- KOV ostab vajalikke teenuseid sisse kas erasektorilt või teistest omavalitsustest;
- KOV on teenuste korraldamise delegeerinud.

Kõige enam on levinud teenuste pakkumine KOV töötajate või KOV omandis olevate asutuste kaudu. Teenuste korraldamise skeemid võivad olla seejuures väga erinevad – nt osutavad teenuseid valla töötajad, sotsiaalteenustega seonduv on koondatud kõik ühte

allasutusse või on iga teenuse või teenusegruppide jaoks loodud KOV hallatavad asutused (nt koduhoolduskeskused, varjupaigad, hooldekodud, nõustamiskeskused jms). Juhul kui KOVil ei ole välja arendatud KOV omandis olevat teenuse pakkujat, siis ostetakse teenus sisse kas erasektorilt, mittetulundussektorilt või teistelt KOVidelt (nii on sageli üldhooldekoduteenuse puhul, vahel ka eluruumi kohandamisel ja transporditeenuse korral). Suhteliselt harva ostetakse teenust sisse koduteenuste, tugiisikuteenuse ning isikliku abistaja teenuse puhul. Vabaühendustelt ostetakse kõige enam varjupaigateenuseid, sotsiaal-, võla- ja psühholoogilist nõustamist, aga ka tugiisikuteenust ja isikliku abistaja teenust, kuid teenuste mahud on väga väikesed. Kuna võimalikke teenusepakkujaid on vähe, asutavad KOVid ka ise sihtasutusi, toetades neid näiteks vajalike ruumidega. Sel juhul kontrollib KOV sihtasutuse juhtimise kaudu teenuse rahastamist sarnaselt KOV enda hallatavate asutustega. Uuring näitas, et KOVide vahelist koostööd teenuste arendamisel on vähe. Koostöö piirdub sageli info ja parimate praktikate vahetamisega ning teistelt KOVidelt teenuste ostmisega, kuid reaalselt koostööd teenuste pakkumisel on minimaalselt. Väga levinud on juhtumipõhine lähenemine teenuste pakkumise korraldamisel, seda eriti teenuste puhul, kus abivajajaid on vähe ja teenust läheb harva vaja. (Pihor jt 2011 11-14)

Käesolev alapeatükk andis ülevaate mitmetest uuringutest, mis analüüsivad avalike teenuste ja sh sotsiaalteenuste korraldamise võimalusi Eesti oludes. Kokkuvõtvalt võib öelda, et KOVides avalike teenuste korraldamist on Eestis analüüsitud nii õiguslikust aspektist kui ka KOVide halduslikust võimekusest lähtuvalt. Ka on uuritud avaliku-erasektori partnerlust ning KOVide koostööd vabaühendustega avalike teenuste osutamisel ja korraldamisel. Nendes uuringutes on põgusalt puudutatud ka sotsiaalteenuste korraldamisega seonduvaid aspekte KOVides, aga autorile teadaolevalt ei ole uuritud KOVides sotsiaalteenuste korraldamist tervikpildina, st üle kõigi võimalike partnerite ja koostöövormide. Ka ei ole uuritud KOVide teenuste korraldamise praktikat konkreetsete sotsiaalteenuste lõikes, st pole analüüsitud KOV sotsiaalteenuste iseloomulikke jooni ja nende mõju teenuste korraldusvormi valikule.

## 2.2. Uuringu meetodi ja valimi kirjeldus

Käesoleva lõputöö raames teostati empiiriline uuring KOV sotsiaaltöötajate hulgas, et analüüsida sotsiaalteenuste korraldamise praktikat KOVides. Uuringu eesmärgiks oli kaardistada KOVide senine praktika sotsiaalteenuste osutamise korraldamisel ning selgitada välja KOV esindajate seisukohad tulevikus eelistatavate koostöövormide kohta.

Uuringu eesmärgist lähtuvalt püstitati järgmised uurimisküsimused:

- milliseid sotsiaalteenuseid KOVide elanikud vajavad ja kuivõrd on need teenused elanikele piirkonnas kättesaadavad?
- milliseid teenuste korraldamise vorme ja partnereid KOVid kasutavad sotsiaalteenuste erinevate alaliikide korraldamisel?
- millised on erinevate KOV sotsiaalteenuste iseloomulikud jooned ja kas need avaldavad mõju teenuse korraldamise vormi ja partnerite valikul?
- kuivõrd otstarbekaks peavad KOVide esindajad senist sotsiaalteenuste korraldamise praktikat oma piirkonnas?
- kuidas võiks KOVide esindajate arvates olla tulevikus korraldatud sotsiaalteenuste osutamine nende piirkonnas?

Antud empiiriline uuring viidi läbi kvantitatiivsel uurimismeetodil. Andmed koguti küsitluse teel, mis viidi läbi veebipõhiselt. Töö autor koostas uuringu läbiviimiseks 2015. aasta märtsis ankeetküsimustiku (vt lisa 4), mille ettevalmistamiseks ja hilisemaks andmete kogumiseks kasutas *LimeSurvey* keskkonda. Uuringu andmete edasisel süstematiseerimisel ja analüüsimisel kasutati andmetöötlusprogrammi *MS Excel*. Kuna uuringuga sooviti koguda infot sotsiaalteenuste korraldamise praktika kohta üle Eesti, saadeti info läbiviidava uuringu kohta kõikidesse Eesti KOVidesse (kokku 213). Igast KOVist ühele sotsiaaltöötajale (erandiks Tallinn ja Tartu) saadeti e-kirjaga info küsitluse kohta, lisatud oli ka link veebipõhisele küsimustikule. KOVi nimel paluti küsimustik täita sellel sotsiaaltöötajal, kes on oma tööülesannete tõttu kõige rohkem kokku puutunud KOVis sotsiaalteenuste korraldamisega ja koostööpartneritega suhtlemisega. Tartus ja Tallinnas saadeti sama ettepanek mitmele sotsiaaltöötajale (Tartus kahele spetsialistile, Tallinnas igast linnaosast ühele spetsialistile). Esimene kiri saadeti



KOV sotsiaaltöötajatele 26. märtsil 2015. Teine kiri meeldetuletusega osaleda uuringus saadeti KOVidesse 6. aprillil 2015. Ankeeti oli vastajatel veebikeskkonnas võimalik täita ajavahemikul 26. märtsist 10. aprillini. Kogutud andmete töötlemine ja analüüsimine toimus 2015. aasta aprillis ja mais.

Ankeedis olevad küsimused olid sisuliselt jaotatud kolme gruppi. Esimene rühm puudutas sotsiaalteenuste vajadust ja kättesaadavust KOVides. Teine rühm sisaldas küsimusi KOVide senise praktika kohta konkreetsete sotsiaalteenuste korraldamisel (käsitleti üheksat erinevat KOVi poolt korraldatavat sotsiaalteenust). Kolmanda rühma moodustasid küsimused, mis puudutasid KOV sotsiaalteenuste edasist korraldamist. Küsitluse läbiviimisel kasutati andmete kogumiseks struktureeritud ankeeti, mis koosnes valdavalt suletud küsimustest. Nende hulgas oli nii valikvastustega küsimusi kui skaalal põhinevat küsimustüüpi. Ankeedis oli vaid üks avatud küsimus. Kuna suletud küsimuste puhul saadakse informatsiooni etteantud vastusevariantide piires, on olemas oht, et mingi oluline uuritava nähtuse aspekt jääb kahe silma vahele (Õunapuu 2014: 163). Selle tõttu lisas küsimustiku autor kolme suletud küsimuse puhul etteantud vastusevariantidele lisaks vaba vastamise võimaluse (rea „muu variant, täpsustage“) – et oleks võimalik

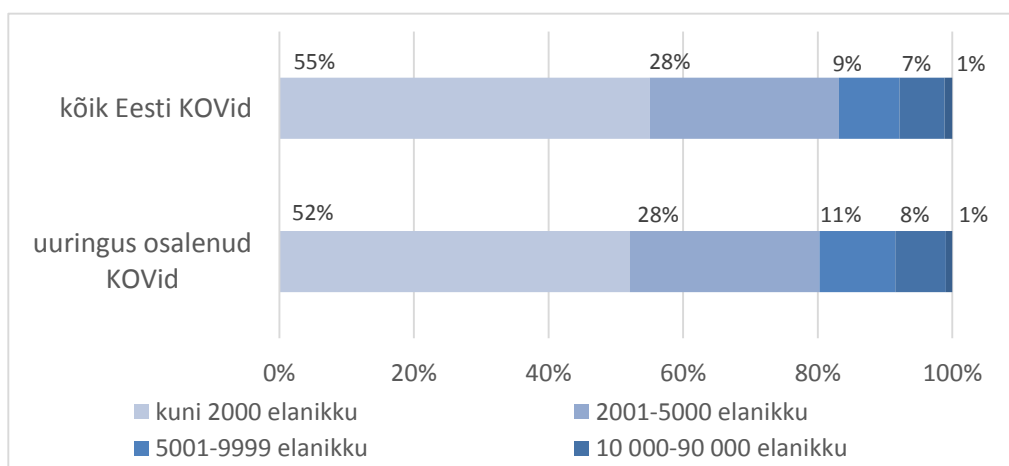
**Tabel 5.** Uuringus osalenute vastamismäär maakonniti

Maakond	Vastanud KOVide arv	KOVe kokku	KOVide vastamismäärt
Harjumaa	6	23	26%
Hiiumaa	2	4	50%
Ida-Virumaa	12	20	60%
Jõgevamaa	6	13	36%
Järvamaa	6	12	50%
Läänemaa	4	10	40%
Lääne-Virumaa	8	15	53%
Põlvamaa	5	13	39%
Pärnumaa	4	18	22%
Raplamaa	2	10	20%
Saaremaa	7	15	47%
Tartumaa	9	22	41%
Valgamaa	8	13	62%
Viljandimaa	3	12	25%
Võrumaa	7	13	54%
KOKKU	89	213	42%

Allikas: autori koostatud.

kontrollida, kas mõni oluline vastusevariant on jäänud ette andmata. Ankeedi vastuste põhjal võib väita, et olulist lisainfot vaba vastamise võimaluse lisamine ei andnud. Kokku oli ankeedis 11 unikaalset küsimust, kuid neist nelja küsimust küsiti korduvalt, st kõigi analüüsitud teenuste kohta eraldi – seetõttu oli ankeet vastajate jaoks üsna mahukas.

Vaadeldava uuringu puhul moodustasid üldkogumi kõik Eesti kohalikud omavalitsused, kokku 213 KOVi. Küsitlusele vastas 89 KOVi esindajat, st 42% kõigist KOVidest. Küsitlusankeedis küsiti vastajate kohta andmeid maakondade ja KOVi suuruse (elanike arv KOVis) lõikes. Tabelis 5 on esitatud vastamismäär maakondade lõikes. Uuringus eristatakse KOVe ka elanike arvu põhjal - ankeedis olid ette antud KOV elanike arvu vahemikud<sup>13</sup> ja igal vastajal tuli märkida, millise elanike arvuga KOVi ta esindab. Joonisel 3 on KOVi elanike arvust lähtuvalt võrreldud valimi ja üldkogumi struktuuri. Nagu näha, vastab uuringu valimi struktuur üsna hästi üldkogumi struktuurile.



**Joonis 3.** Valimi ja üldkogumi struktuur KOV elanike arvu järgi (autori koostatud).

Uuringu tulemuste analüüsimisel on kõrvale jäetud suurima elanike arvuga KOVide grupp (st Tallinn ja Tartu), kuna sellest grupist laekus ainult üks täidetud ankeet, mis peegeldab ühe Tallinna linnaosa praktikat sotsiaalteenuste osutamisel. Teistest Tallinna linnaosadest ja Tartust täidetud küsimustikke ei laekunud. Seega võib eeldada, et antud

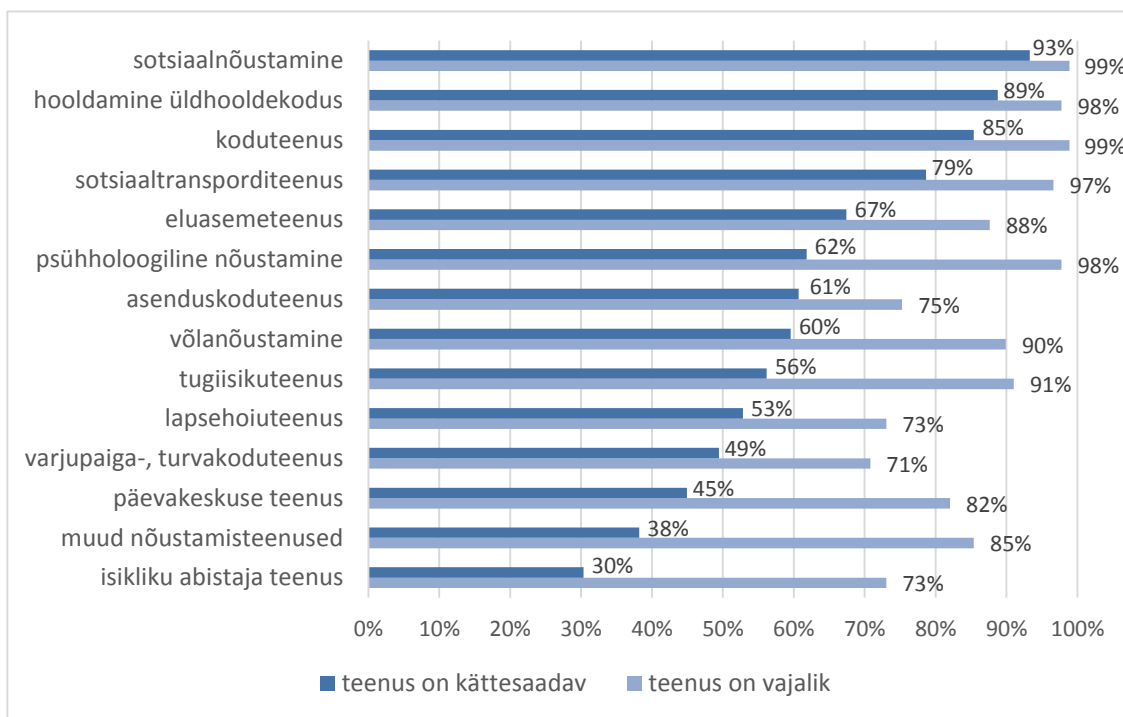
<sup>13</sup> KOV elanike arvu vahemike määramisel on aluseks võetud vahemikud, mida kasutati Praxise uuringu „Avalike teenuste delegeerimine vabäuhendustele 2014“ läbiviimisel: kuni 2000 elanikuga KOVid; 2001-5000 elanikuga KOVid; 5001-9999 elanikuga KOVid; rohkem kui 10 000 elanikuga KOVid.

küsitlus ei anna adekvaatset tervikpilti sotsiaalteenuste korraldamisest Eesti suurimates KOVides, Tallinnas ja Tartus. Seetõttu keskendutakse uuringu tulemuste analüüsimisel sellele, kuidas teenuste osutamine on korraldatud kuni 90 000 elanikuga KOVides.

### 2.3. Küsitluse tulemused

Küsitlusega koguti infot sotsiaalteenuste korraldamise senise praktika kohta, ka selgitati välja KOVide esindajate seisukohad tulevikus eelistatavate koostöövormide osas. Küsimustik jaguneb sisuliselt kolmeks osaks, mida alljärgnevalt analüüsitaksegi. Edasise uuringu tulemuste tõlgendamise juures tuleb silmas pidada, et uuriti vaid kohaliku omavalitsuse korraldatavaid sotsiaalteenuseid (vt lisa 2) ja mitte riiklikke või muid teenuseid (nagu rehabilitatsiooni- või erihoolekandeteenused või tööturuteenused vmt).

Küsimustiku esimene osa käsitles sotsiaalteenuste vajadust ja kättesaadavust KOVides. Ankeedis oli loetletud 14 erinevat KOVi poolt korraldatavat sotsiaalteenust. Vastajatel tuli hinnata, kas tema piirkonna elanikud vajavad neid teenuseid ja teiselt poolt, kas need teenused on elanikele piirkonnas kättesaadavad. Joonis 4 iseloomustab teenuste vajadust ja kättesaadavust teenuse liigi järgi.

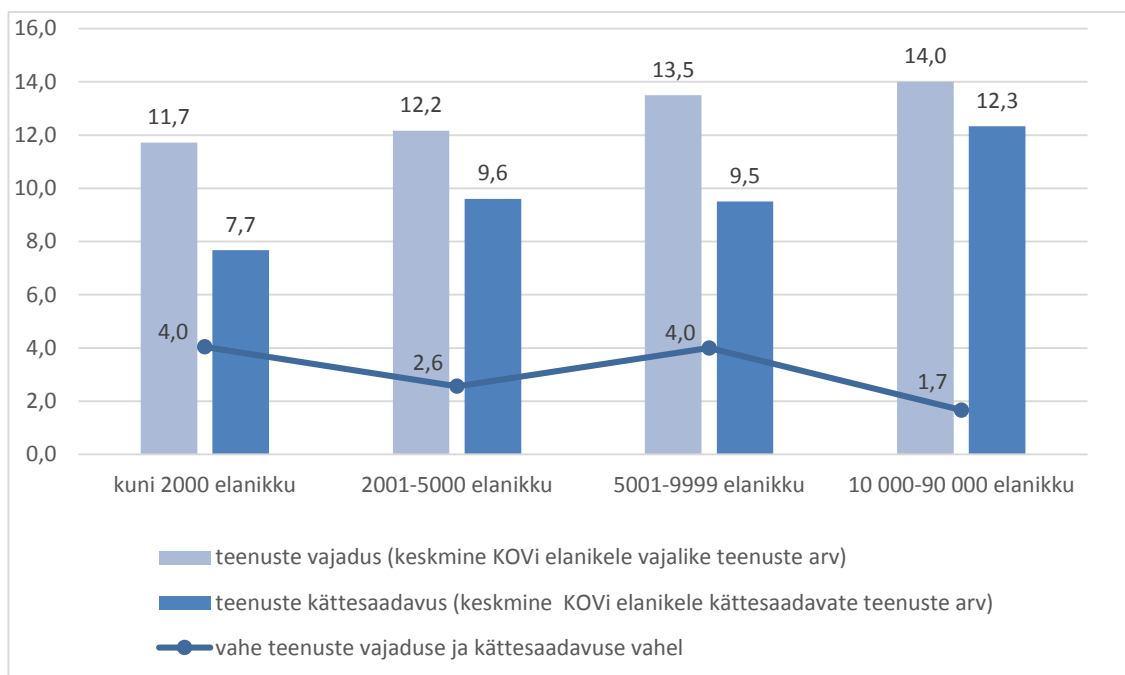


**Joonis 4.** KOV sotsiaalteenuste vajadus ja kättesaadavus teenuste lõikes (autori koostatud).

Uuringu tulemused näitavad, et KOV sotsiaalteenuste kättesaadavus teenuste lõikes on väga erinev. Teenuste kättesaadavus KOVides (30-93%) varieerub tunduvalt rohkem kui teenuste vajadus (71-99%). Erinevus teenuste kättesaadavuses on teenusevajadusega võrreldes märkimisväärselt suur – näiteks kui sotsiaalnõustamine on kättesaadav peaaegu kõigis KOVides (93%), siis isikliku abistaja teenus vaid igas kolmandas KOVis (30%), samas vajadus antud teenuste järele on vastavalt 99% ja 73%. Kõige suurem lõhe teenuse vajaduse ja kättesaadavuse vahel iseloomustab isikliku abistaja teenust, päevakeskuse teenust, tugiisikuteenust, psühholoogilist nõustamist ja muid nõustamisteenuseid.

Ankeedis oli loetletud 14 KOV sotsiaalteenust. Küsitlustulemuste kohaselt on Eesti KOVides neist vaja keskmiselt 12,2 erinevat teenust, samas elanikele kättesaadavad on neist 8,7 (vahe teenuste vajaduse ja kättesaadavuse vahel 3,5). Andmed teenuste vajaduse ja kättesaadavuse kohta erineva suurusega KOVide lõikes leiab jooniselt 5. Erineva suurusega KOVide andmeid analüüsides on näha, et väiksema elanike arvuga KOVides on vajadus erinevate teenuste järele mõnevõrra väiksem kui suuremates KOVides. Teenuste kättesaadavus on väiksemates KOVides samuti väiksem ja seda märgatavalt. Kui üle 10 000 elanikuga KOVides on vahe teenuste vajaduse ja kättesaadavuse vahel 1,7, siis kõige väiksemates KOVides on see näitaja 4,0. Seega võib öelda, et antud uuring kinnitab teoreetilistest allikatest ja varasematest uuringutest pärinevat väidet, et väiksema elanike arvuga ja hõredama asustusega KOVides on avalikud teenused vähem kättesaadavad (kuna KOVi halduslik võimekus on väiksem ja maapiirkondades ei ole piisavalt teenusepakkujaid).

Uuringus osalejatelt küsiti ka põhjuste kohta, miks nende arvates ei ole KOVides kättesaadavad kõik sotsiaalteenused, mida piirkonna toimetulekuraskustes elanikud vajavad. Kõige rohkem nimetati põhjusena seda, et kõigi vajalike teenuste arendamiseks KOVis pole piisavalt raha (85%), oluliselt takistab sotsiaalteenuste arendamist ka teenusepakkujate nappus piirkonnas (70%) ning KOV sotsiaaltöötajate ülekoormatus (57,3%). Neljandik vastajatest leidis, et avalike teenuste üleandmise õiguslik regulatsioon on ebamäärane ning ligi viiendik vastajatest, et KOVis ei ole piisavalt teadmisi ja oskusi, kuidas avalikke teenuseid delegeerida. Lisaks nimetati ka seda, et teenuste arendamine KOVis pole otstarbekas, kui teenuse vajajate arv on väike (vaid paar klienti).



**Joonis 5.** Sotsiaalteenuste vajadus ja kättesaadavus KOVi suuruse järgi (autori koostatud).

Küsitlusanneedi teine osa sisaldas küsimusi KOVide senise praktika kohta konkreetsete sotsiaalteenuste korraldamisel. Uuringus käsitleti üheksat erinevat KOV poolt korraldatavat sotsiaalteenust. Küsitluse selles osas uuriti:

- milliseid teenuste korraldamise vorme ja partnereid KOVid kasutavad erinevate sotsiaalteenuste alaliikide korraldamisel;
- millised on erinevate KOV sotsiaalteenuste iseloomulikud jooned ja kas need avaldavad mõju teenuse korraldamise vormi ja partnerite valikul;
- kuivõrd otstarbekaks peavad KOVide esindajad senist sotsiaalteenuste korraldamise praktikat oma piirkonnas.

Teenuse osutamise vorme ja partnereid, mida KOVides erinevate teenuste puhul kasutatakse, kirjeldab tabel 6. Antud tabel sisaldab infot ainult KOVides kõige enam kasutatavate korraldusvormide ja partnerite kohta. Põhjalikud andmed kõigi erinevate korraldusvormide ja partnerite kasutamisest teenuseliikide lõikes on esitatud töö lisas 5.

KOVid nimetasid keskmiselt 1,8 erinevat teenuse korraldamise vormi, mida nende KOVis konkreetse teenuse korraldamisel kasutatakse (teenuseliikide lõikes 1,5-2,1).

**Tabel 6.** Peamised teenuste korraldamise vormid ja partnerid sotsiaalteenuste lõikes<sup>14</sup>

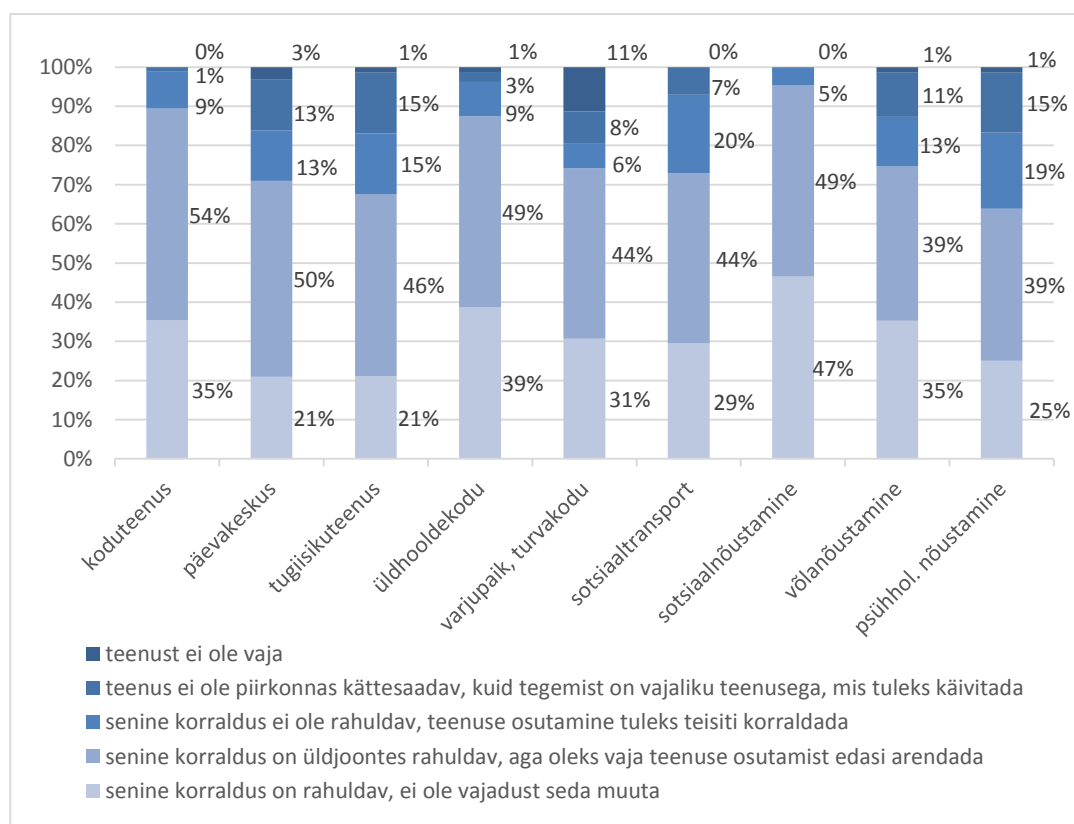
Teenuse liik	Peamine teenuse korraldamise vorm	Kaasatud partnerid
Koduteenus	kasutusel peamiselt üks korraldusvorm: - teenust osutab KOV ise (91%)	ei ole partnerit (78%)
Päeva-keskuse teenus	kasutusel mitu korraldusvormi: - teenust osutab KOV ise (46%); - on kättesaadav kogukonnateenusena (18%); - KOV toetab tegevustoetusega (15%); - KOV toetab teenuseosutajat mitterahaliselt (13%)	ei ole partnerit (61%); KOV osalusega asutus, äriühing või vabariik (18%)
Tugiisiku-teenus	kasutusel mitu korraldusvormi: - teenust osutab KOV ise (43%); - teenus on lepinguliselt delegeeritud (29%); - on võimalik suunata elanik teenusele KOV-välisesse süsteemi või programmi (26%); - elanik saab teenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu (24%)	ei ole partnerit (39%); eraisik (25%); muu avaliku sektori asutus (23%)
Üldhoolde-kodu teenus	kasutusel mitu korraldusvormi: - elanik saab teenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu (61%); - elanik saab teenust vajadusel ise osta mõnelt teenusepakkujalt (58%); - teenust osutab KOV ise (36%)	ei ole partnerit (36%); KOV osalusega asutus, äriühing või vabariik (30%); mõni teine KOV või tema org-n (26%)
Varjupaik, turvakodu	domineerib üks korraldusvorm: - elanik saab teenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu (59%)	ei ole partnerit (38%); mõni teine KOV või tema org-n (25%)
Sotsiaal-transport	domineerib üks korraldusvorm: - teenust osutab KOV ise (85%); - elanik saab teenust vajadusel ise osta (35%)	ei ole partnerit (76%); äriühing (15%)
Sotsiaal-nõustamine	domineerib üks korraldusvorm: - teenust osutab KOV ise (97%); - on võimalik suunata elanik teenusele KOV-välisesse süsteemi (36%)	ei ole partnerit (67%); muu avaliku sektori asutus (28%)
Võla-nõustamine	kasutusel mitu korraldusvormi: - on võimalik suunata elanik teenusele KOV-välisesse süsteemi või programmi (61%); - elanik saab teenust vajadusel ise osta (38%)	muu avaliku sektori asutus (50%); ei ole partnerit (39%)
Psühholoogiline nõustamine	kasutusel mitu korraldusvormi: - on võimalik suunata elanik teenusele KOV-välisesse süsteemi või programmi (68%); - elanik saab teenust vajadusel ise osta (44%); - elanik saab teenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu (38%)	muu avaliku sektori asutus (55%); ei ole partnerit (32%); äriühing (21%)

Allikas: autori koostatud.

<sup>14</sup> Tabelis toodud protsendid näitavad nende vastajate osakaalu, kes vastasid, et nende KOVis kasutatakse antud teenuse puhul antud teenuse korraldamise vormi või kaasatakse antud partnerit.

Ülekaalukalt kõige rohkem KOVides kasutatavaks teenuse korraldamise vormiks on „teenust osutab KOV ise (KOV töötajad või KOV asutus)“. Sellele järgnevad kolm korraldusvormi, mida küsitletavad küllaltki võrdse sagedusega nimetasid: „elanikud saavad teenust vajadusel ise osta mõnelt teenusepakkujalt“; „elanik saab teenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu“ ja „on võimalik suunata elanik teenusele KOV-välisesse süsteemi või programmi (Töötukassa, SKA vm)“. Mõnevõrra kasutatavaks teenuse korraldamise viisiks on „teenuse osutamine on KOVis lepinguliselt delegeeritud“, ülejäänud vormid on KOVides väikese kasutatavusega (vt lisa 5).

Andmed partnerite kaasamise kohta on kooskõlas kasutatavate korraldusvormidega – kõige rohkem märkisid KOVid etteantud variantide seast, et neil „ei ole partnerit“. Kuna olulisi teenuseid pakub KOV peamiselt oma töötajate või asutuste vahendusel, siis on selline vastus ootuspärane. Teenuse korraldamise partneritena nimetasid KOVid kõige rohkem varianti „muu avaliku sektori asutus“, sellele järgnesid „KOV osalusega asutus, äriühing või vabaühendus“ ja „mõni teine KOV või tema osalusega organisatsioon“.



**Joonis 6.** KOVide hinnang teenuste korraldamise otstarbekusele (autori koostatud).

Uuringu raames sai ka analüüsitud, kuivõrd otstarbekaks peavad KOVide esindajad senist sotsiaalteenuste korraldamise praktikat oma piirkonnas. Tulemused näitavad, et senise korraldusega ollakse rahul või üldjoontes rahul – vaid viiendik vastanutest leiab, et senine korraldus ei ole piisavalt hea või et konkreetne teenus tuleks KOVis käivitada, kuna see ei ole hetkel piirkonnas kättesaadav, kuigi on elanikele vajalik. KOVide esindajate hinnanguid teenuse korraldamise otstarbekusele teenuste lõikes kirjeldab joonis 6.

Avalikke teenuseid käsitlevates uuringutes vaadeldakse sotsiaalteenuseid enamasti ühe tervikpildina. Antud uuringus analüüsitakse konkreetseid KOV sotsiaalteenuseid ka eraldi, et teada saada, millised on erinevate KOV sotsiaalteenuste iseloomulikud jooned ja kas need avaldavad mõju teenuse korraldamise vormi ja partnerite valikule. Küsitletavatel paluti erinevaid KOVi sotsiaalteenuseid iseloomustada etteantud väidete põhjal. Selle alusel analüüsiti teenuseid ja kirjeldati nende sarnased (kõigile teenustele ühtemoodi omased) ja erinevad omadused. Ülevaate teenuste omadustest annab tabel 7.

Kõigile KOV sotsiaalteenustele on ühtemoodi omane, et teenusepakkujaid on vähe, mistõttu puudub teenuseosutamisel konkurents. Uuring näitab ka, et KOVi spetsialistide arvates kõikide KOV sotsiaalteenuste lõikes vajadus teenuse järele kasvab järjest. Andmeid analüüsides selgus, et mõnede teenuste puhul esineb lahknevus väiksema ja suurema elanike arvuga KOVide arvamustes teenusele iseloomulike omaduste osas. Näiteks varjupaiga- ja turvakoduteenuse, tugiisikuteenuse, päevakeskuse teenuse, võla-nõustamise ja psühholoogilise nõustamise teenuse puhul suuremate KOVide arvates teenuse vajadus kasvab, teenust on vaja pidevalt ja teenusevajajaid on palju. Väiksemates KOVides sellist teenuse vajadust ei täheldata. Tõenäoliselt tuleneb erinevus sellest, et väiksemates KOVides ei ole spetsiifilisemate teenuste sihtgruppi kuuluvaid elanikke. Vastuseid analüüsides torkab silma, et mõningaid teenuse aspekte puudutavatele küsimustele on paljud ankeedi täitjad vastanud „raske hinnata“ või on jätnud vastamata, mida võib tõlgendada mitmeti – ühelt poolt võib olla tegemist sellise teenust kirjeldava aspektiga, mille kohta vastajatel teadmine või arvamus puudub, teiselt poolt võib aga küsimuse sõnastus olla ebaselge. Vastajatel oli raskusi teenuste kahe aspekti hindamisel. Raskused ilmnasid väidete puhul, mis puudutasid teenuse kvaliteeti („teenuse kvaliteeti on lihtne hinnata, mõõta“ ja „teenuse osutamise kvaliteet on hea“) ja koostöö



**Tabel 7. KOV sotsiaalteenuste iseloomulikud omadused**

Teenuse liik	Sarnasused	Teenusele spetsiifilised omadused, eripära
Koduteenus	väheteenusepakkujaid, konkurents puudub	- teenust on vaja pidevalt, sageli (55%); - ei ole vaja erilisi ruume ega spetsialiste, klienditöö ei ole eripära (60%); - teenusepakkuja ja KOV koostöö on pikaajaline, usaldusväärne (51%); - teenus on KOVis prioriteetne, KOV juhid peavad seda vajalikuks (50%)
Päeva-keskuse teenus		- teenust on vaja pidevalt, sageli (53%); - klienditöö on eripärane, on vaja erilisi ruume või spetsialiste (67%); - teenusepakkuja ja KOV koostöö on pikaajaline, usaldusväärne (55%);
Tugiisiku-teenus		- teenust on vaja pidevalt, sageli (49%)
Üldhooldekodu teenus		- teenuse vajajaid on palju (58%); - teenust on vaja pidevalt, sageli (73%); - on vaja erilisi ruume ja/või spetsialiste, klienditöö on eripärane (91%); - teenusepakkuja ja KOV koostöö on pikaajaline, usaldusväärne (72%); - teenus on KOVis prioriteetne, KOV juhid peavad seda vajalikuks (57%)
Varjupaik, turvakodu		- teenust on vaja pidevalt, sageli (49%); - on vaja erilisi ruume ja/või spetsialiste, klienditöö on eripärane (44%)
Sotsiaal-transport		- teenuse vajajaid on palju (60%); - teenust on vaja pidevalt, sageli (67%); - ei ole vaja erilisi ruume, spetsialiste, klienditöö ei ole eripärane (55%); - teenus on KOVis prioriteetne, KOV juhid peavad seda vajalikuks (47%)
Sotsiaal-nõustamine		- teenuse vajajaid on palju (66%); - teenust on vaja pidevalt, sageli (68%); - on vaja erilisi ruume ja/või spetsialiste, klienditöö on eripärane (71%); - teenusepakkuja ja KOV koostöö on pikaajaline, usaldusväärne (57%); - teenus on KOVis prioriteetne, KOV juhid peavad seda vajalikuks (48%)
Võla-nõustamine		- on vaja erilisi ruume ja/või spetsialiste, klienditöö on eripärane (72%)
Psühholoogiline nõustamine		- teenuse vajajaid on palju (53%); - teenust on vaja pidevalt, sageli (54%); - on vaja erilisi ruume ja/või spetsialiste, klienditöö on eripärane (83%)

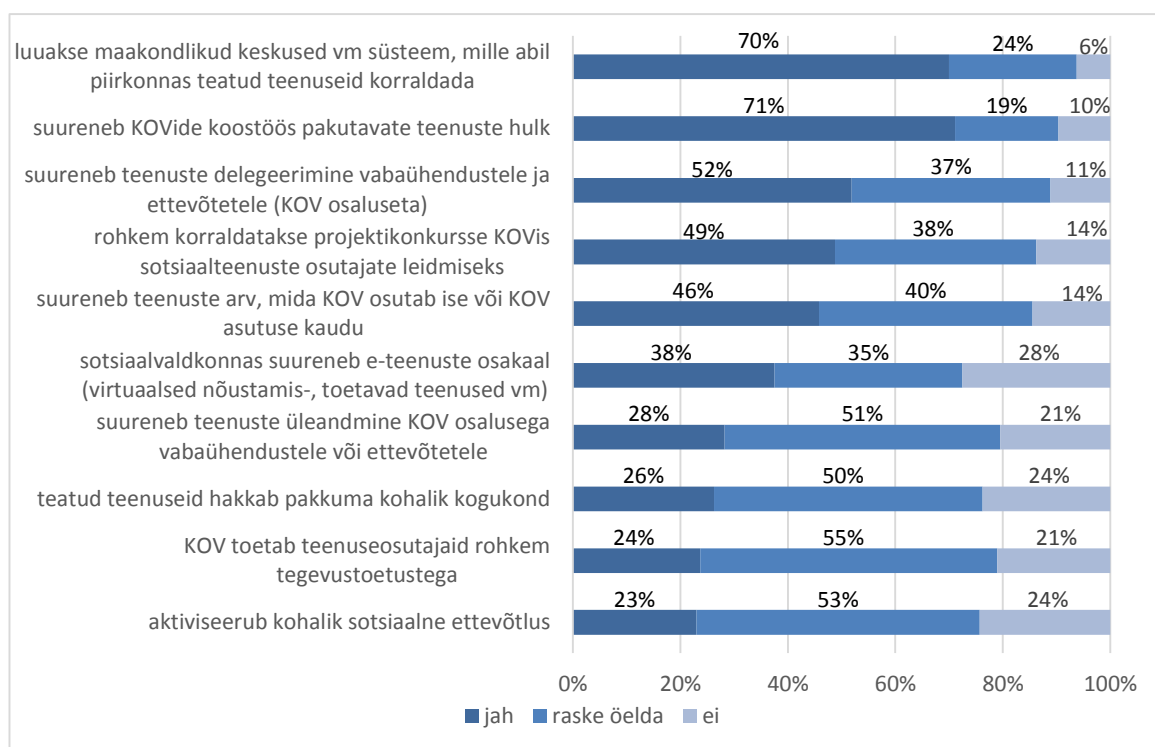
Allikas: autori koostatud.

usalduslikkust („teenusepakkuja ja KOV koostöö on pikaajaline, usaldusväärne“). Aktiivsemalt vastati nendele küsimustele enamlevinud teenuste puhul ja selliste teenuste puhul, mida KOV ise pakub – sellest võib järeldada, et KOVid on enda poolt osutatavate teenuste korralduslike aspektidega paremini kursis, muude koostöövormide puhul on KOVide ülevaade teenuse osutamisest ja korraldusest halvem.

Empiirilisel uuriti ka, kas erinevate KOV sotsiaalteenuste iseloomulikud omadused avaldavad mõju teenuse korraldamise vormi ja partnerite valikul. Tulemusi analüüsides

ilmneb tendents, et piirkonna elanike jaoks olulisemaid teenuseid – neid, mida inimesed vajavad sageli ja mida KOVi juhid peavad vajalikuks – osutavad pigem KOVid ise (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, sotsiaaltransport). Üldhooldekodu teenuse ning varjupaiga- ja turvakoduteenuse puhul oli enamlevinud korraldusvormiks „elanik saab teenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu“. Neid mõlemaid teenuseid iseloomustab see, et teenus on spetsiifiline (teenuse osutamiseks on vaja erilisi ruume ja/või spetsialiste) ja inimesed vajavad teenust pidevalt. Need tulemused näitavad, et konkreetse sotsiaalteenuse iseloomulikud omadused võivad mingil määral mõjutada teenuse korraldusvormi valikut. See teema vajaks edasist uurimist.

Küsitluse kolmandas osas uuriti seda, kuidas võiks KOVide esindajate arvates olla tulevikus korraldatud sotsiaalteenuste osutamine nende piirkonnas. Uuringus osavõtjatele esitati loetelu mitmesugustest võimalustest, kuidas võiks KOV sotsiaalteenuste korraldamine järgmiste aastate jooksul areneda. Joonis 7 kirjeldab KOV esindajate seisukohti tulevikus teenuste korraldamisel eelistatavate vormide osas.

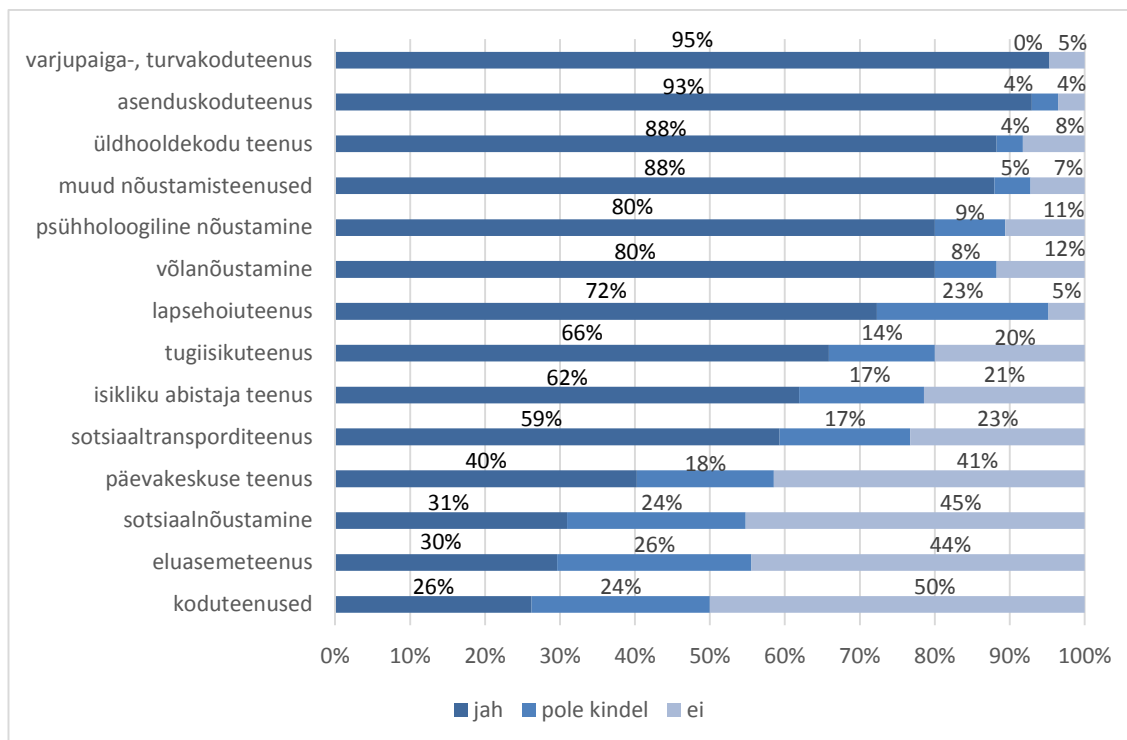


**Joonis 7.** Võimalikud arengud KOV sotsiaalteenuste korraldamisel (autori koostatud).

Kõik KOVid arvavad, et edaspidi suureneb KOVide koostöös osutatavate teenuste hulk. Ka peavad nad otstarbekaks, et teatud teenuste osutamiseks luuakse maakondlikud keskused vm süsteem, mille abil piirkonnas teenuseid korraldada. Seda, et suureneb teenuste delegeerimine vabaühendustele ja eraettevõtetele (mis ei ole KOV osalusega), arvavad pigem suuremad KOVid – kui kuni 2000 elanikuga KOVidest usub sellist arengut 39%, siis 2001-5000 elanikuga KOVidest 59%, 5001-10 000 elanikuga KOVidest 75% ning üle 10 000 elanikuga KOVidest juba 83%. Sama trend iseloomustab ka varianti „suureneb teenuste arv, mida KOV osutab ise või KOV asutuste kaudu“. Teatud tulevikustsenaariumide puhul ei ole suur hulk vastajaid osanud võimalikke arenguid hinnata – see puudutab eelkõige just kaasaegsemaid, uuemaid korraldusvorme nagu nt „teatud sotsiaalteenuseid hakkab pakkuma kohalik kogukond“, „aktiveerub kohalik sotsiaalne ettevõtlus“, „KOV toetab teenuseosutajaid tegevustoetustega“ ning „suureneb teenuste üleandmine KOV osalusega vabaühendustele või ettevõtetele“. See võib viidata sellele, et vastajatel ei ole piisavalt ettekujutust, mida need võimalused endast kujutavad ja nad vajaksid selle kohta tulevikus rohkem infot.

Uuringus oli küsimus ka selle kohta, milliseid KOV sotsiaalteenuseid oleks otstarbekas korraldada mitte üksiku KOV tasandil, vaid pigem mitme KOV koostöös, maakondlikult või üleriigiliselt koordineerituna. Vastajate arvamusi selle kohta kirjeldab joonis 8. Enamiku teenuste puhul olid erineva suurusega KOVide arvamused üsna sarnased selle kohta, kas teenust peaks osutama KOV-tasandil või piirkonnaüleselt. Siiski mõnede teenuste puhul esines erinevusi väikeste ja suuremate KOVide arvamustes.

Isikliku abistaja teenuse puhul leidsid väiksema elanike arvuga KOVid, et seda teenust tuleb osutada KOV-üleselt (kuni 2000 elanikuga KOVidest 63% ja 2000-5000 elanikuga KOVidest 65%). Suurematest KOVidest leidsid vaid pooled, et antud teenust võiks osutada piirkonnaüleselt. Tõenäoliselt tuleneb see tõsiasiast, et suuremates KOVides on rohkem antud teenust vajavaid elanikke ning suurematel KOVidel on ka rohkem ressursse, et isikliku abistaja teenust iseseisvalt käivitada. Väikestes KOVides napib võimalusi ja väheste klientide jaoks ei suudeta teenust käivitada.

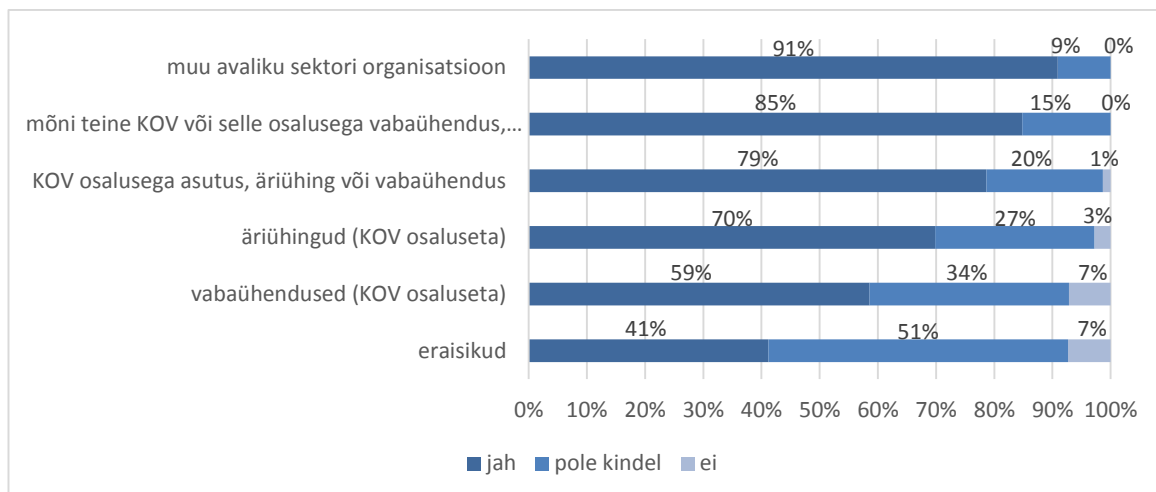


**Joonis 8.** Sotsiaalteenuste korraldamine piirkonnaüleselt (mitte KOV tasandil, vaid KOVide koostöös, maakondlikult või üleriigiliselt koordineerituna). (autori koostatud).

Võlanõustamise, psühholoogilise nõustamise ja muude nõustamisteenuste puhul leidsid kõik KOVid, et neid teenuseid võiks pigem osutada piirkonnaüleselt, kuid väiksema elanike arvuga KOVid peavad seda olulisemaks kui suurema elanike arvuga KOVid (kuni 5000 elanikuga KOVides arvavad nii ca 80-90% vastanutest, üle 5000 elanikuga KOVidest ca 60-65% vastanutest).

Üks küsimus puudutas ka sotsiaalteenuste korraldamisel kaasatavaid partnereid. Selle teema puhul olid KOVid üsna üksmeelsed selles, et teenuste osutamisel sobivad igasugust tüüpi partnerid - väga vähesed KOVid nimetasid mõnda partneri tüüpi, kellega nad teenuste korraldamisel koostööd ei teeks (vt joonis 9).

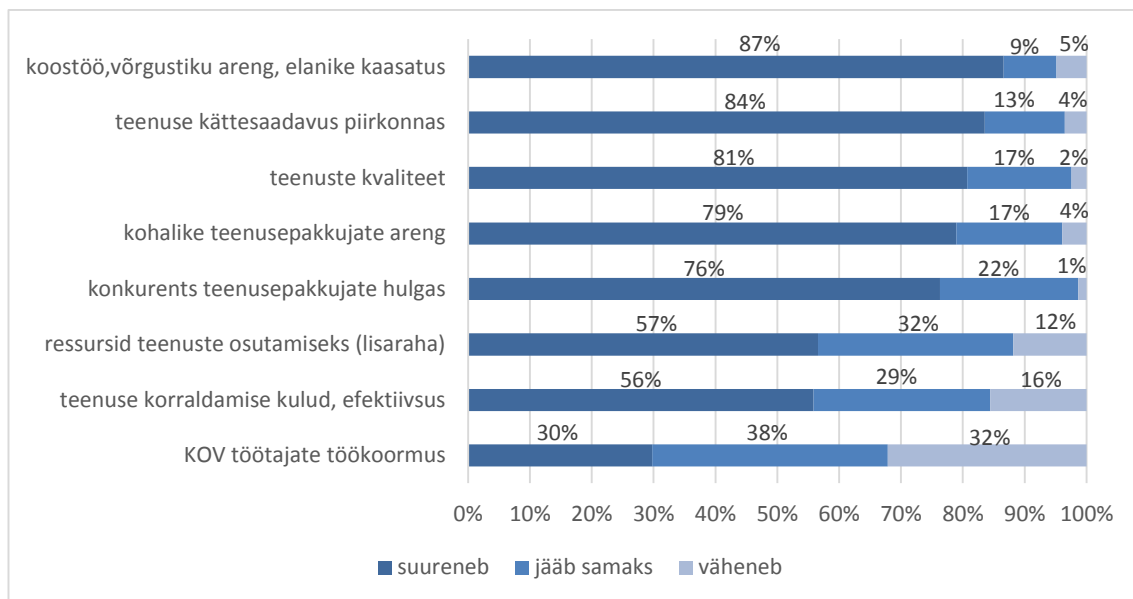
Vastuste puhul ilmneb selge trend, et kõige eelistatumaks partneriks sotsiaalteenuste osutamisel peetakse avalikku sektorit või avaliku sektori osalusega organisatsioone. Võib-olla pisut üllatavaks tulemuseks on, et võrreldes KOV osaluseta äriühingute ja vabaühenduste võrdluses eelistavad KOVid teenuseosutajatena pigem äriühinguid. Suurte KOVide esindajad näevad partneritena äriühinguid rohkem kui väikesed KOVid.



**Joonis 9.** Eelistatud partnerid KOV sotsiaalteenuste korraldamisel (autori koostatud).

Kokkuvõttes, KOVid näeksid meelsasti, et tulevikus toimuks sotsiaalteenuste korraldamine ja osutamine rohkem piirkonnaüleselt – nii KOVide koostöös kui mingi piirkondliku/maakondliku keskuse või muu süsteemi kaudu. Seejuures on KOVid valmis koostööks kõigi võimalike partneritega, kuid kõige eelistatumaks partneriks peetakse avaliku sektori üksusi või nendega seotud organisatsioone. KOVide arvates võiks piirkonnaüleselt korraldada enamikku sotsiaalteenustest (etteantud 14 teenusest 10 puhul arvati nii), KOV-sisesene teenuste korraldamine on eelistatud koduteenuse, eluasemeteenuse, sotsiaalnõustamise ja päevakeskuse teenuse puhul.

Uuringu raames sooviti ka välja selgitada KOVide esindajate seisukohad sotsiaalteenuse korraldamise eri vormide laiema kasutamise kaasnemate mõjude kohta. Küsimustikus esitati loetelu teenuse korraldamisega seotud erinevatest aspektidest ning paluti vastajatel hinnata, millist mõju avaldab nendele aspektidele korraldusvormide mitmekesine kasutamine. Uuringus osalenute seisukohti peegeldab joonis 10. KOVide esindajate hinnangud eri korraldusvormide laiema rakendamisega kaasneva mõju osas olid küllaltki ootuspärased. KOVide esindajad arvates, kui rakendada sotsiaalteenuste korraldamisel rohkem eri vorme, siis kaasneb sellega teenuse kättesaadavuse paranemine, suurem koostöö partnerite ja elanikkonnaga, suureneb teenusepakkujate konkurents ning paraneb teenuste kvaliteet.



**Joonis 10.** Eri korraldusvormide laiema rakendamisega kaasnev mõju (autori koostatud).

Küsimustiku viimases osas uuriti KOV sotsiaaltöötajatelt ka, millist tuge vajavad KOVid teenuste arendamisel, sh erinevate koostöövormide ja partnerite kaasamiseks. Antud küsimus on kogu uuringu ainuke vaba vastusega küsimus. Sellele küsimusele vastas 52 respondenti, nende vastused said kodeeritud. Vastuste põhjal saab välja tuua seitse eri kategooriat KOV sotsiaaltöötajate poolt tehtud ettepanekutest. Vajalik on:

- täiendav rahastamine (30 respondenti nimetasid seda);
- info, koolitused ja nõustamine KOVide töötajatele (23 respondendi arvamus);
- valdkonna selgem regulatsioon, poliitilised kokkulepped KOV teenuste arendamise osas ja õigusaktide korrastamine (13 arvamust);
- leida juurde teenusepakkujaid (10);
- muud lisaressursid (9);
- koordineerimine mingil KOV-ülesel tasandil (6);
- töö KOV juhtidega ja volikogude liikmetega, nende konsulteerimine (3).

Täiendav rahastamise puhul toodi välja KOVide alarahastatuse probleem ja sellest tulenev pidev vajadus lisaraha järele. Lisaks sellele pakuti välja, et KOVid võiksid riigilt võiks saada rahasüste teenuse käivitamiseks, investeringute tegemiseks. Rõhutati ka rahastamise järjepidevuse olulisust, st viidati projektipõhise rahastamise probleemidele. Koolituste ja nõustamise puhul toodi eraldi välja, et võiks toimuda heade praktikate

jagamine ümarlaudade või seminaride vormis, oluliseks peeti ka projektide kirjutamise alase ja juriidilise nõu saamise võimalust. Ühe olulise vajadusena toodi välja, et KOV sotsiaaltöötajad vajavad jõustamist, neid on vaja motiveerida, et neil säiliks huvi oma töö vastu ja motivatsioon teenuseid arendada. Seega võiksid toimuda supervisioonid. Teenuste korraldamisega seonduv regulatsioon peaks olema selgem, seda nii õiguslikult kui poliitiliste kokkulepete näol. Oodatakse suuremat riigipoolset süsteemsust. Teenusepakkuja hulga kasvatamiseks soovitati neid juurde koolitada, aga lisaks nimetati ka seda, et rohkem võiks integreerida eri valdkondi ja kaasata sotsiaalteenuste osutamisel muude valdkondade spetsialiste (nt hariduse tugisüsteemist). Suuremate keskuste spetsialiste võiks rakendada laiemas piirkonnas teenuste osutamisel. Muude lisaressurside all peeti silmas KOV sotsiaaltöötajate ajanappust ning vajadust lisatööjõu järele, sh inimeste järele, kes projekte kirjutaksid ja oskaksid seda teha. Uuringust ilmnese ka, et kohati tuntakse puudust ühtsest koordineerimisest teenuste korraldamisel – positiivseks eeskujuks toodi praegust hariduse tugiteenuste süsteemi Rajaleidja. Vastustes märgiti ära sedagi, et oleks hea, kui KOV juhid oleksid sotsiaalküsimustes asjatundlikumad. Seetõttu võiks volikogude liikmetele ja vallavanematele korraldada infopäevi, sest ilma nende piisava toetuseta ei ole KOVides võimalik teenuseid arendada.

## **2.4. Uuringust tulenevad järeldused ja ettepanekud**

KOV teenuste vajadust ja kättesaadavust puudutavad küsitlustulemused näitavad, et teenuste kättesaadavus KOV sotsiaalteenuste lõikes on väga erinev (30%-93%). teenuse liigist sõltuvalt on ka vajadus teenuste järele erinev, aga mitte nii suurel määral (71-99%). Uuringus nimetatud KOV teenused on elanikele vajalikud. Kõige rohkem on vaja sotsiaalnõustamise ja koduteenust, aga väga vajalikud on ka üldhooldekoduteenus, psühholoogiline nõustamine, sotsiaaltransporditeenus, võlanõustamine, tugiisikuteenus. Vähem on KOVides vaja varjupaiga- ja turvakoduteenust, lapsehoiuteenust, isikliku abistaja teenust ja asenduskoduteenust. See on seletatav sellega, et kõigis KOVides ei ela antud teenuste sihtgruppi kuuluvaid elanikke.

Teenuse kättesaadavus varieerub teenuste lõikes tunduvalt. Kõige kättesaadavamad teenused on sotsiaalnõustamine, üldhooldekoduteenus ja koduteenused. Kõige vähem kättesaadavad on isikliku abistaja teenus ja muud nõustamisteenused (sõltuvus-, karjääri-

ja juriidilise nõustamine). Kõige suurem lõhe vajaduse ja kättesaadavuse vahel on isikliku abistaja teenuse, päevakeskuse teenuse, psühholoogilise nõustamise ja muude nõustamisteenuste ning tugiisikuteenuse osas. Nende teenuste osas peaks riik KOVidele esmajoones mingit tuge pakkuma.

KOV-i suurusest sõltuvalt on teenuste vajadus ja teenuste kättesaadavus KOVides erinevad. Teenuste vajadus on väikestes KOVides mõnevõrra väiksem kui suuremates KOVides. Teenuste kättesaadavus on väikestes KOVides tunduvalt halvem kui suurtes KOVides. Uuring kinnitab seega, et teatud teenuseid on väikestes KOVides vähem – ilmselt seetõttu, et KOVide halduslik võimekus on väiksem, teenusepakkujaid ei ole piisavalt ja teenust vajavaid elanikke on vähem, mistõttu teenuse väljaarendamine KOV-i siseselt ei ole otstarbekas ega majanduslikult optimaalne.

Avalikke teenuseid käsitlevates teoreetilistes materjalides kirjeldatakse mitmesuguseid avalike teenuste koordineerimise vorme – on neid, mis põhinevad hierarhilisel koordineerimisel ja neid, mis on pigem turupõhised. Nende vahele jääb mitmesuguseid hübriidvorme. Uuringu tulemused näitasid, et sotsiaalteenuste korraldamisel on Eesti KOVides kasutusel mitmesugused koordineerimise vormid – on teenuseid, mida KOV kui avaliku sektori organisatsioon korraldab ise, oma sisemisele hierarhiale toetudes. Samas esineb ka pigem turupõhist korraldamist, näiteks juhul, kui elanik ostab teenust mingilt teenusepakkujalt ja (vahel) KOV tasub teenusekulu. Mõne teenuse puhul domineerib üks põhiline korraldamise vorm, teiste teenuste puhul aga mitu korraldusvormi.

Enamlevinud teenuse korraldamise viisideks on: teenust osutab KOV ise (KOV töötajad või KOV asutus) (31%); sellele järgnevad 3 korraldusvormi: elanikud saavad teenust vajadusel ise osta mõnelt teenusepakkujalt (17%); elanik saab teenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu (16%); on võimalik suunata elanik teenusele KOV-välisesse süsteemi või programmi (Töötukassa, SKA vm) (15%). Mõnevõrra kasutatavaks teenuse korraldamise viisiks on „teenuse osutamine on KOV-is lepinguliselt delegeeritud“ (7%), ülejäänud vormid on väga väikese kasutatavusega. Seega leidis kinnitust varasemate uuringute järeldus, et esmavajalikke teenuseid pakub eelkõige KOV ise.



Uuringu tulemused korraldusvormide lõikes:

- varianti „teenust osutab KOV ise (KOV töötajad või KOV asutus)“ kasutatakse kõige rohkem sotsiaalnõustamise (97%), koduteenuse (91%) ja sotsiaaltransporditeenuse (85%) puhul, aga see on enamlevinud teenuse korraldamise vormiks ka päevakeskuse teenuse (46%) ja tugiisikuteenuse (43%) puhul;
- variant „elanik saab teenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu“ on kõige rohkem kasutusel üldhooldekoduteenuse (61%) ja varjupaiga- ning turvakoduteenuse (59%) puhul;
- varianti „elanikud saavad teenust vajadusel ise osta teenusepakkujalt“ kasutatakse kõige rohkem üldhooldekoduteenuse (58%) puhul, samuti psühholoogilise nõustamise puhul (44%), võlanõustamise (38%) ja sotsiaaltransporditeenuse (35%) puhul;
- variant „on võimalik suunata elanik teenusele KOV-välisesse süsteemi või programmi (Töötukassa, SKA vm)“ on kasutusel kõige rohkem psühholoogilise jm nõustamisteenuste puhul (68%) puhul ning võlanõustamise (61%) puhul.

Uuringu tulemust põhjal tundub, et mõnede korraldusvormide osas ei ole KOVid piisavalt teadlikud kõigist võimalustest ja võibolla osaliselt ka sellest tulenevalt ei kasuta neid korraldusvorme kuigivõrd – selline tendents torkab silma nt kogukonnateenuste, tegevustoetuste maksmise, sotsiaalse ettevõtluse puhul.

Andmed partnerite kaasamise kohta on kooskõlas kasutatavate korraldusvormidega – kõige rohkem märkisid KOVid etteantud variantide seast, et neil „ei ole partnerit“. Kuna olulisi teenuseid pakub KOV peamiselt oma töötajate või asutuste vahendusel, siis on selline vastus loomulik. Teenuse korraldamise partneritena nimetasid KOVid rohkem teisi omavalitsusi ja muid avaliku sektori organisatsioone, aga ka KOV osalusega asutusi, äriühinguid või vabaühendusi. Uuringu tulemused näitasid, et KOVide koostöö äriühingute ja vabaühendustega väga tihe ei ole, rohkem tehakse koostööd avaliku sektori organisatsioonidega. Kuid küsimus partnerite kohta võis jääda vastajatele ka ebamääraseks - Eestis kasutatakse teenuste korraldamisel väga erinevaid organisatsioonilisi vorme, selles osas on palju mitmetimõistmist. Vabaühendused ja äriühingud võivad olla KOViga seotud või mitteseotud. Osad teenust pakkuvad vabaühendused on KOVist sõltumatud – KOV ei ole nende liige. Samas võib teenuseid

osutada ka vabaühendus, mille üheks liikmeks on KOV. Eestis on võimalik asutada ka selliseid vabaühendusi, mille liikmeteks on ainult KOVid. Ka äriühingutega on sama lugu – ka need võivad olla kas sõltumatud või on KOViga seotud (KOVil on äriühingus osalus). Lisaks eelnevale võib KOV teenuse osutamist korraldada ka KOV hallatava asutuse kaudu, mis õiguslikus mõttes ei ole eraldiseisev juriidiline isik (KOV hallatav asutus on nagu KOV üksuse mingi osakond, mis samuti ei ole eraldiseisev juriidiline isik). Kõigi nende võimaluste paljusus tekitab suurt segadust ja enamik sotsiaaltöötajaid, kellel üldjuhul puudub majandusharidus, ei tee kõigil neil vormidel täpselt vahet.

Teenuste korraldamise vormi (koordinatsioonivormi) valikut mõjutavad mitmed tegurid. Näiteks mõjutavad teenuste korraldamise viisi konkreetse teenuse iseloom (spetsiifilisus), turuolukord (konkurents või selle puudumine), teenuse mõõdetavus, teenuse osutamise sagedus, keskkonnast tulenev määramatus, usaldus osapoolte vahel jm. Olulised on ka teenuse korraldamise administratiivne keerukus ja teiselt poolt, avaliku sektori administratiivne võimekus. Antud uuringu raames koguti infot erinevaid sotsiaalteenuseid iseloomustavate tegurite kohta. Kogutud andmete alusel ilmnes, et mõned tegurid on iseloomulikud kõikidele KOV sotsiaalteenustele. Ning teiselt poolt, igat konkreetset KOV sotsiaalteenust saab kirjeldada teatud eripäraste omaduste kaudu, mis on iseloomulikud just antud teenusele. Uuringu andmete põhjal sai välja tuua mõned seosed teenuse korraldamise vormi ja teenusele omaste joonte vahel. Seega võib väita, et teenustele iseloomulikest omadustest (teguritest) sõltub teenuse korraldusvormi valik.

KOV spetsialistide hinnangul kasvab järjest vajadus kõigi KOV sotsiaalteenuste järele. See võib kuigipalju tuleneda elanike teadlikkuse kasvust. Ka on iseloomulik, et kõikide teenuste lõikes on vähe teenusepakkujaid ja teenuse pakkumisel puudub konkurents. Uuringutulemustest nähtuv teenusepakkujate vähesus KOV sotsiaalteenuste osutamisel kinnitab teooriast pärinevat sarnast väidet, et sotsiaalteenuste pakkumist iseloomustab konkurentsi vähesus. Kuna sotsiaalteenuste puhul on iseloomulik „hõre turg“, tuleks rohkem teadvustada sellega seonduvaid probleeme ja tutvustada KOV sotsidele võimalusi turupõhise konkurentsi vähesusest tingitud probleemide ületamiseks, nt aktiivsem koostöö teiste KOVidega, partnerlusel põhinev koostöö vabaühendustega. KOV näib olevat pigem domineerivas rollis, kuigi turuolukorrast tingitult peaks ta ehk

rohkem panustama võrdsete partnerlussuhete arendamisele võimalike teenusepakkujatega. See eeldab mõtteviisi muutumist ja suuremat usaldust osapoolte vahel.

Mõnede teenuste puhul esineb lahknevus väiksema ja suurema elanike arvuga KOVide arvamustes teenusele iseloomulike omaduste osas. Suuremad KOVid näevad teatud teenuste järele suuremat vajadust kui väiksed KOVid. Tõenäoliselt on põhjus selles, et väiksemates KOVides ei ole nii palju spetsiifilisemate teenuste vajajaid.

Vastajad olid raskustes teenuse kahe aspekti hindamisel - väidete puhul, mis puudutasid teenuse kvaliteeti ja koostöö usalduslikkust. Aktiivsemalt vastati nendele küsimustele enamlevinud teenuste puhul ja selliste teenuste puhul, mida KOV ise pakub – sellest võib järeldada, et KOVid on enda poolt osutatavate teenuste korralduslike aspektidega paremini kursis, muude koostöövormide puhul on KOVide ülevaade teenuse osutamisest ja korraldusest napim.

KOVid peavad teenuste senist korraldust üldiselt otstarbekaks. Uuringu raames sai ka analüüsitud, kui võrd otstarbekaks peavad KOVide esindajad senist sotsiaalteenuste korraldamise praktikat oma piirkonnas. Tulemused näitavad, et senise korraldusega ollakse rahul või üldjoontes rahul – vaid viiendik vastanutest leiab, et senine korraldus ei ole piisavalt hea või et konkreetne teenus tuleks KOVis käivitada, kuna see ei ole hetkel piirkonnas kättesaadav, kuid on elanikel vajalik. Teenuse korraldamise otstarbekust puudutavale küsimusele vastajate hulk oli väiksem kui teiste küsimuste puhul – see võib viidata ka sellele, et KOVide spetsialistid ei ole teenuste korraldamise otstarbekuse üle palju mõelnud ja neil pole selle kohta kindlalt väljakujunenud seisukohta.

KOVid näevad tulevikuarengutena, et rohkem hakatakse teenuseid pakkuma KOVide koostöös või läbi maakondlike keskuste. Eelistatud partneriteks sotsiaalteenuste osutamisel peavad KOVid tulevikus teisi omavalitsusi ja muid avaliku sektori organisatsioone, aga ka KOV osalusega asutusi, äriühinguid või vabaühendusi. Uuringust selgus, et KOVid ei pea vabaühendusi enda esmasteks partneriteks teenuste arendamisel. Teenusteks, mida tulevikus korraldada KOV-üleselt, on varjupaiga- ja turvakoduteenus, asenduskoduteenus, üldhooldekoduteenus, psühholoogiline jm nõustamisteenused, võlanõustamine, lapsehoiuteenus, tugiisikuteenus, isikliku abistaja teenus ja

sotsiaaltransporditeenus. See näitab, et KOVid on endale teadvustanud, et teenused tuleb muuta elanikele kättesaadavamaks, kuid oma jõududega pole seda võimalik teha, seepärast tuleks tulevikus teenuseid rohkem ühiselt korraldada.

Torkab silma, et teatud tulevikustsenaariumide puhul ei ole suur hulk vastajaid osanud võimalikke arenguid hinnata – see puudutab eelkõige just kaasaegsemaid, uuemaid korraldusvorme nagu nt „teatud sotsiaalteenuseid hakkab pakkuma kohalik kogukond“, „aktiviseerub kohalik sotsiaalne ettevõtlus“, „KOV toetab teenuseosutajaid tegevustoetustega“ ning „suureneb teenuste üleandmine KOV osalusega vabaihendustele või ettevõtetele“. See võib viidata sellele, et vastajatel ei ole piisavalt teadmisi ja praktilisi kokkupuuteid selliste teenuse korraldamise võimalustega. Seetõttu ei ole neil ettekujutust, mida need võimalused endast kujutavad ja nad vajaksid selle kohta rohkem infot.

Tulevikuvormina soovitakse näha maakondlike teenusekeskusi – siin tekib küsimus, milline juriidiline vorm sobiks selliste keskuste puhul kõige paremini. Arutleda võib ka KOVi autonoomia üle – kui palju otsustusõigust saab KOV ära anda, ilma et tema autonoomsus kannataks? Küsitluse vastustest paistis mõningal määral, et kõikide KOVide esindajad ei näe ennast kohapealse elu arendajatena ja otsustajatena, vaid pigem kellegi teise poolt väljakäidud tegevuste teostajana (näide vastusest: „...sotsiaaltöötajal ei ole tõesti ajalist ressursi, et ise teenuseid arendada ja koostööpartnereid leida. Suures hädas oleme seda sunnitud tegema, kuid jällegi millegi arvelt.“).

KOVide esindajad arvavad, et kui rakendada sotsiaalteenuste korraldamisel rohkem eri vorme, siis kaasneb sellega teenuse kättesaadavuse paranemine, suurem koostöö partnerite ja elanikkonnaga, suureneb teenusepakkujate konkurents ning paraneb teenuste kvaliteet. Kaasneva mõju kohta käivad hinnangud on muidu ootuspärased, aga on huvitav, et teenuste korraldamise efektiivsuse tõusu KOVid väga ei usu. See on veidi vastuolus teooriaga, mis ütleb, et teenuse korraldamise vorm valitakse optimaalsusest lähtuvalt. Üks võimalik seletus on, et KOV sotsiaaltöötajad, kes olid antud uuringu sihtrühmaks, ei ole teenuste maksumuse teemaga kuigi kursis, sest nad igapäevaselt ei tegele sellega.

Küsitluse raames uuriti ka, millist tuge vajavad KOVid teenuste arendamisel, sh erinevate koostöövormide ja partnerite kaasamiseks. Võib üldistatult öelda, et KOVid ootavad selgemaid mängureegleid, lisaressursse, infot ja teenuseosutajate hulga suurenemist. Kokkuvõttes, KOVid näeksid meelsasti, et tulevikus toimuks sotsiaalteenuste korraldamine ja osutamine rohkem piirkonnaüleselt – nii KOVide koostöös kui mingi laiema piirkonna põhise süsteemi või maakondliku keskuse kaudu. Seejuures on KOVid valmis koostööks kõigi võimalike partneritega, kuid kõige eelistatumaks partneriks peetakse avaliku sektori üksusi või nendega seotud organisatsioone. KOVide arvates võiks piirkonnaüleselt korraldada suurt osa sotsiaalteenustest (etteantud 14 teenusest 10 puhul arvati nii), KOV-sisesene teenuste korraldamine on eelistatud vaid koduteenuse, eluasemeteenuse, sotsiaalnõustamise ja päevakeskuse teenuse puhul. KOVide esindajad arvavad, et kui rakendada sotsiaalteenuste korraldamisel rohkem eri vorme, siis kaasneb sellega teenuse kättesaadavuse paranemine, suurem koostöö partnerite ja elanikkonnaga, suureneb teenusepakkuja konkurents ning paraneb teenuste kvaliteet.

Uuringust tulenevate järelduste põhjal võib teha järgmised ettepanekud sotsiaalteenuste korraldamise praktika täiustamiseks. Vaja on nõustada ja koolitada kohalike omavalitsuste spetsialiste teenuste korraldamise erinevate aspektide osas, samuti arendada heade praktikate jagamist KOVide vahel. Koolitustel võiks tutvustada teenuste korraldamise erinevaid vorme, erinevate partnerite tugevusi ja nõrkusi, samuti sotsiaalteenuste eripärastest omadustest tulenevat erinevate korraldusviiside sobivust. KOVi sotsiaaltöötajad vajavad ka jõustamist ja supervisiooni, et püsiks nende huvi sotsiaalteenuste arendamise vastu piirkonnas ning nad näeksid oma rolli olulisust selles.

Infot jagama ja koolitama peaks ka KOV juhte ja volikogude liikmeid, et nad mõistaksid paremini sotsiaalteenustega seonduvat probleemistikku. Nende otsused mõjutavad oluliselt teenuste korraldamist kohalikul tasandil. KOV juhtidele võiks jagada infot selle kohta, millised erinevad võimalused sotsiaalteenuste korraldamiseks eksisteerivad ja anda praktilisi soovitusi, kuidas neid KOVis rakendada.

Teenuste osas, mida iseloomustab suur lõhe teenuse vajaduse ja kättesaadavuse vahel (isikliku abistaja teenus, päevakeskuse teenus, tugiisikuteenus, psühholoogiline nõustamine ja muud nõustamisteenused) peaks välja töötama mingid täiendavad

abimeetmed või korralduslikud skeemid, et KOVidele tuge pakkuda ja teenused elanikele kättesaadavamaks muuta. KOVid teevad omavahel liialt vähe koostööd, kuigi see võimaldaks teenuseid piirkonnas paremini korraldada. Kohalike omavalitsuste omavahelise koostöö soodustamiseks võiks samuti välja töötada juhendmaterjale ning vastavat valdkonda edaspidi ka õiguslikult paremini reguleerida.

Erinevaid avaliku sektori poolt korraldatavaid valdkondi võiks omavahel rohkem integreerida ja arendada valdkondade vahelist koostööd (nt haridus, tervishoid) ja kaasata sotsiaalteenuste osutamisel muude valdkondade spetsialiste (nt hariduse tugisüsteemist).

Üldisest keskkonnast tulenev määramatus on pigem kõrge (nt õiguslik regulatsioon ei ole kohati piisav, haldusreform on tulekul, riigi-KOVide ülesanded on täpselt määratlemata). Sellest tulenevalt võiks keskkonnast tulenevat määramatust püüda vähendada selgema õiguslik regulatsiooni abil, määratleda selgemalt piirid riigi ja KOV ülesannete vahel ning kirjeldada teenuste miinimumtasemed, et KOVidel oleks olemas arusaadav raamistik teenuste korraldamiseks.

Kindlasti on tulevikus üha olulisem teenuste piirkonnaülene korraldamine. Erinevaid piirkonnaülase teenuste korraldamise võimalusi võiks analüüsida ning välja töötada mingid korralduslikud skeemid ja vastavad juhendmaterjalid KOVidele. See aitab vähendada teenuste korraldamise halduslikku keerukust, pakub KOVidele tuge ja aitab teenused elanikele kättesaadavamaks muuta.

Antud töö tegemisel ilmnisid ka mõned uurimissuunad, millega võiks edaspidi tegeleda. Kuna antud uuringust jäid välja Tallinn ja Tartu, võiks uurida teenuste korraldamist ka nendes linnades ja analüüsida võrdlevalt Eesti suuremate ja väiksemate omavalitsuste praktikat sotsiaalteenuste korraldamisel. Teiseks, kuna Eestis kasutatakse teenuste korraldamisel väga erinevaid organisatsioonilisi vorme, on selles osas on palju segadust ja mitmeti tõlgendamise võimalusi. Seepärast võiks tulevastes uurimistöodes analüüsida organisatsioonilisi vorme, mida luuakse ja kasutatakse KOVides teenuste osutamisel ja korraldamisel. Kolmandaks võiks analüüsida sotsiaalteenuste korraldamist teenusepõhisest loogikast lähtuvalt – teenuste uurimise valdkonnas on huvitavaid teoreetilisi arenguid, mille rakendatavust sotsiaalteenuste puhul võiks edaspidi uurida.

## KOKKUVÕTE

Kohalikud omavalitsused on Eestis elanikele lähimaks avaliku sektori tasandiks. Suuremat osa avalikest teenustest korraldatakse ja osutatakse just kohalikul tasandil - hinnanguliselt moodustavad kohalike omavalitsuste poolt pakutavad teenused 70% kõigist avalikest teenustest. Sotsiaalteenuste korraldamine kohalikul tasandil on mõistlik ka subsidiaarsusprintsibiitist tulenevalt, sest selliselt pakutavate teenuste puhul on isiku jaoks abi kõige kättesaadavam. Ühiskonna jaoks tervikuna on oluline, et vajalikud sotsiaalteenused oleksid kättesaadavad ja seeläbi pikas perspektiivis ka ühiskonna toimetulek parem. Eestis on sotsiaalteenuste kättesaadavus erinevates piirkondades üsna erinev ja teenuste korraldamise praktika kohalikes omavalitsustes väga mitmekesine. Käesolevas lõputöös uuriti, kuidas on kohalikes omavalitsustes sotsiaalteenuste osutamine korraldatud ja milliseid partnereid seejuures kaasatud. Lõputöö eesmärgiks oli analüüsida sotsiaalteenuste korraldamise praktikat kohalikes omavalitsustes ning teha ettepanekud vastava praktika täiustamiseks.

Lõputöö koosnes teoreetilisest ja empiirilisest osast. Töö teoreetilises osas käsitleti sotsiaalteenuste korraldamise konteksti paremaks mõistmiseks haldusjuhtimise mudeleid ja institutsiooniökoonoomika osadest transaktsioonikulude teooriat ja esindamisteooriat. Avalikke teenuseid on võimalik korraldada mitmel eri viisil, enamasti püüab avalik sektor leida teenuste korraldamiseks kõige optimaalsemat võimalust. Teoreetiliselt on välja pakutud erinevaid koordinatsioonivorme - mõned neist on turupõhised, teised võimuhierarhial põhinevad, nende vahele jäävad hübriidvormid. Teoreetiliselt on kirjeldatud mitmeid tegureid, mis mõjutavad teenuste korraldamise kulukust ja seega ka korraldusvormi valikut. Näiteks mõjutavad teenuste korraldamise viisi konkreetse teenuse iseloom (spetsiifilisus), turuolukord (konkurents või selle puudumine), teenuse mõõdetavus, teenuse osutamise sagedus, keskkonnast tulenev määramatus, usaldus osapoolte vahel jm. Olulised on ka teenuse korraldamise administratiivne keerukus ja teiselt poolt, avaliku sektori administratiivne võimekus. Töö teoreetilises osas analüüsiti sotsiaalteenuseid nende teenuste korraldamist mõjutavate tegurite kontekstis ja kirjeldati sotsiaalteenuste korraldamiseks sobivaid koordinatsioonivorme ning partnerlusi. Seejärel vaadeldi KOV

sotsiaalteenuste korraldamise reaalsed praktikat Eestis. Anti ülevaate mitmetest uuringutest, mis analüüsivad avalike teenuste korraldamise võimalusi Eesti oludes.

Lõputöö teises osas teostati empiiriline uuring kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate hulgas. Uuring viidi läbi kvantitatiivsel uurimismeetodil, andmed koguti veebipõhise küsitluse teel. Kuna uuringuga sooviti saada infot sotsiaalteenuste korraldamise praktika kohta üle Eesti, kutsuti uuringus osalema kõiki Eesti kohalikke omavalitsusi (kokku 213). Uuringus osales 89 omavalitsust, st 42% kõigist Eesti kohalikest omavalitsustest. Uuringu valimi struktuur omavalitsuste suuruse lõikes vastas üsna hästi üldkogumi struktuurile. Uuringu küsimustik puudutas sotsiaalteenuste vajadust ja kättesaadavust kohalikes omavalitsustes, samuti omavalitsuste senist praktikat sotsiaalteenuste korraldamisel, konkreetselt vaadeldi üheksat erinevat omavalitsuste poolt korraldatavat sotsiaalteenust. Uuriti ka seda, kuidas võiks kohalike omavalitsuste esindajate arvates olla tulevikus korraldatud sotsiaalteenuste osutamine nende piirkonnas.

Uuringu tulemused näitavad, et kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste kättesaadavus on väga erinev, seda nii teenuste lõikes kui omavalitsuse suuruse järgi. Teenuste lõikes varieerub teenuste kättesaadavus kohalikes omavalitsustes suurel määral (30%-93%), tunduvalt rohkem kui teenuste vajadus (71-99%). Väiksema elanike arvuga kohalikes omavalitsustes on teenused vähem kättesaadavad kui suuremates omavalitsustes. Uuring kinnitas, et teenuste lõikes kasutavad kohalikud omavalitsused erinevaid teenuste korraldamise vorme. Mõnede teenuste puhul domineerib peamiselt üks korraldusvorm (nii on nt koduteenuse, sotsiaalnõustamise, varjupaiga- ja turvakoduteenuse puhul), mõnede teiste puhul on kasutusel mitmeid erinevaid korraldusvorme (üldhooldekodu-, tugiisiku- ja muud nõustamisteenused). Teenuse korraldamise vormidest on kohalikes omavalitsustes kõige enam kasutusel teenuse pakkumine omavalitsuse enda töötajate või asutuste poolt. Uuringust ilmnas, et omavalitsused on teenuste senise korraldusega oma piirkonnas rahul või üldjoontes rahul.

Uuringu raames analüüsiti võrdlevalt erinevaid kohaliku omavalitsuse poolt korraldatavaid sotsiaalteenuseid ja kirjeldati nende omadusi. Ilmnas, et nendel teenustel on ühiseid, sarnaseid omadusi, kuid samas on teenustel ka omad spetsiifilised omadused. Kõigile kohaliku omavalitsuse poolt korraldatavatele sotsiaalteenustele on sarnane, et



teenusepakkujaid on vähe ja teenuseosutamisel konkurents puudub. Uuring näitas ka, et kohaliku omavalitsuse esindajate arvates vajadus kõikide sotsiaalteenuste järele kasvab.

Tulevikuarenguid hinnates arvasid vastajad, et edaspidi suureneb kohalike omavalitsuste koostöös osutatavate teenuste hulk ning teatud teenuste korraldamiseks piirkonnas arendatakse välja maakondlikud keskused vm omavalitsuste ülene süsteem, samuti kaasatakse edaspidi teenuste osutamisel rohkem vabaühendusi ja eraettevõtteid. Teenusteks, mida tulevikus korraldada omavalitsuste üleselt, on varjupaiga- ja turvakoduteenus, asenduskoduteenus, üldhooldekoduteenus, psühholoogiline jm nõustamisteenused, võlanõustamine, lapsehoiuteenus, tugiisikuteenus, isikliku abistaja teenus ja sotsiaaltransporditeenus. Eelistatud partneritena sotsiaalteenuste osutamisel näevad kohalikud omavalitsused tulevikus teisi omavalitsusi ja muid avaliku sektori organisatsioone, aga ka kohaliku omavalitsuse osalusega asutusi, äriühinguid või vabaühendusi. Uuringust selgus, et omavalitsused ei pea vabaühendusi enda esmasteks partneriteks teenuste arendamisel. Kohalike omavalitsuste esindajad arvavad, et kui rakendada sotsiaalteenuste korraldamisel rohkem eri vorme, siis kaasneb sellega teenuse kättesaadavuse paranemine, suurem koostöö partnerite ja elanikkonnaga, suureneb teenusepakkujate konkurents ning paraneb teenuste kvaliteet.

Uuringu tulemuste põhjal koostati ettepanekud omavalitsuste sotsiaalteenuste korraldamise praktika täiustamiseks. Vaja oleks nõustada ja koolitada kohalike omavalitsuste spetsialiste teenuste korraldamise erinevate aspektide osas. Infot tuleks jagada ka omavalitsuste juhtide hulgas, kelle otsused kohalikku teenuste korraldamist oluliselt mõjutavad. Kohalike omavalitsuste omavahelise koostöö soodustamiseks võiks välja töötada juhendmaterjale ning vastavat valdkonda edaspidi ka õiguslikult paremini reguleerida. Rohkem võiks erinevaid avaliku sektori poolt korraldatavaid valdkondi omavahel integreerida ja kaasata sotsiaalteenuste osutamisel muude valdkondade spetsialiste (nt hariduse tugisüsteemist). Teenuste osas, mille puhul on praegu suur lõhe vajaduse ja kättesaadavuse vahel, võiks kohalikele omavalitsustele välja pakkuda mingid toetavad meetmed. Kindlasti on tulevikus üha olulisem teenuste piirkonnaülene korraldamine ja seda arengusuunda tuleks riigi poolt mingite meetmete abil toetada.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. **Altnurme, R.** 2002 Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile. Tallinn: Tänapäev.
2. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. 2013. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. [[www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](http://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf)] 20.02.2015.
3. Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes. 2012. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 31.01.2012.
4. Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes. 2012. Riigikontrolli aruanne, 03.04.2012.
5. **Blank, R.** 2000. When can Public Policy Makers Rely on Private Market? The Effective Provision of Social Services. - The Economic Journal, Vol 110 (462), pp. C34-C49.
6. **Brandsen, T., Karre, P.** 2011. Hybrid Organizations: No Cause for Concern? - International Journal of Public Administration, Vol 34 (13), p.827-836.
7. **Brown, T.L., Potoski, M.** 2003. Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. - Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13 (4), pp.441-468.
8. **Brown, T.L., Potoski, M., Van Slyke, D.** 2006. Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions and Markets. - Public Administration Review Vol 66 (3), pp.323-331.
9. **Bruttel, O.** 2005. Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service. WZB Discussion Paper, No. SP I 2005-109.
10. **Cipolla, C.** 2012. Solutions for relational services. – Service Design with Theory. Discussions on Change, Value and Methods. Ed. Miettinen, S. Rovaniemi: Lapland University Press Publishing.
11. Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik. 2010. Euroopa Liidu Nõukogu sotsiaalkaitsekomitee dokument, SPC/2010/10/8final [[www.equass.ee/public/Sotsiaalteenuste\\_vabatahtlik\\_kvaliteediraamistik.pdf](http://www.equass.ee/public/Sotsiaalteenuste_vabatahtlik_kvaliteediraamistik.pdf)] 21.04.2015.
12. **Goldsmith, S., Eggers, W.** 2004. Governing by Network: The New Shape of the Public Sector. Washington, DC, USA: Brookings Institution Press.

13. **Grohs, S.** 2014. Hybrid Organizations in Social Service Delivery in Quasimarkets: The Case of Germany. - American Behavioral Scientist, Vol 58 (11), pp.1425-1445.
14. **Hartley, J.** 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. - Public Money and Management, Vol. 1/2005, pp.27-34.
15. **Hefetz, A., Warner, M.** 2011. Contracting or public delivery? The importance of service, market and management characteristics. - Journal of Public Administration Research and Theory, April 2011, pp.1-29.
16. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 1993, nr 37, art 558.
17. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele: lõpparuanne. 2009. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
18. KOV sotsiaalteenuste soovituslikud juhised. Sotsiaalministeeriumi koduleht.  
[www.sm.ee/et/muud-toetused-ja-teenused#Sotsiaalteenuste%20soovituslikud%20juhised] 21.04.2015
19. **Kuura, A.** 2001. Väikeettevõtlus. TÜ Kirjastus.
20. **Kuura, A.** 2002. Võimalikud mudelid sotsiaalteenuste pakkumisel. – Kogumik „Sotsiaalteenused – kellele, miks ja kuidas?“. Koost. Medar, M.: TÜ Pärnu kolledž.
21. Laste ja perede arengukava 2012-2020: targad vanemad, toredad lapsed, tugev ühiskond. 2011. Tallinn: Sotsiaalministeerium.
22. **Lember, V.** 2004. Limiting Aspects of Contracting Out in Transitional Countries: the Case of Estonian Prisons. - Public Administration and Development, Vol. 24 (5), pp. 425-435.
23. **Lember, V.** 2008. New Public Management Reforms, Contracting-out and Emergency Medical Service in Estonia. Research Paper. - European Consortium of Political Research Joint Sessions Workshops 11.04-16.04.2008 Rennes, France.
24. **Lember, V., Kriz, K.A.** 2010. Purchase-of-Service Contracting in Estonia. Halduskultuur – Administrative Culture 11 (2), p.239-254.
25. **Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E.** 2011. Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Käsiraamat vabaühendustele ja avalikule sektorile. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.
26. **Marvel, M., Marvel, H.** 2008. Government-to-government contracting: Stewardship, agency, and substitution. International Public Management Journal, Vol 11, Issue 2, p.171-192.

27. **Medar, E., Medar, M.** 2007. Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused ja –teenused. Tartu: TÜ Kirjastus.
28. **Noor, K.** 2005. Avaliku ja mittetulundussektori vahelised koostöökokkulepped: Eesti näide. Bakalaureusetöö. TÜ sotsiaalteaduskond, avaliku halduse osakond.
29. **Noorkõiv, R., Ristmäe, K.** 2014. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013. Tartu: Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia.  
[[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/content-editors/KOV/kov\\_voimekuse\\_indeks\\_2014\\_loppversioon.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/content-editors/KOV/kov_voimekuse_indeks_2014_loppversioon.pdf)]
30. **North, D.C.** 2004. Institutsioonid, institutsiooniline muutus ja majandusedu. OÜ Fontese Kirjastus.
31. **Ostrom, A., Parasuraman, D., Bowen, D., Patricio, L., Voss, C., Lemon, K.** 2015. Service Research Priorities in a Rapidly Changing Context. – Journal of Service Research, Vol 18 (2), pp. 127-159.
32. **Ostrom, V., Ostrom, E.** 1999. Public Goods and Public Choices. – Polycentricity and Local Public Economies. Ed. McGinnis, M.D. Michigan: University of Michigan Press.  
[<http://johannes.lecture.ub.ac.id/files/2012/02/Public-Goods-and-Public-Choices.pdf>]  
14.03.2015
33. **Oviir, M.** 2006. Tiigri turjal peab kasu e-riigist jõudma igaüheni. – Postimees, 19.10.2006, lk. 18-19.
34. **Oviir, M.** 2009. Haldusreformiga ei saa oodata viimsepäeva laupäevani. Riigikontrolli pressiteade, 02.03.2009.
35. **Pihor, K., Timpmann, K., Batueva, V.** 2011. Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine. Uuringu lõpparuanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
36. **Rattus, R.** 2012. Järelevalve teostamine avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel Eesti kohalikes omavalitsustes: kodanikeühenduste näitel. Bakalaureusetöö. TÜ sotsiaal- ja haridusteaduskond.
37. **Rodrigues, R., Leichsenring, K., Winkelmann, J.** 2014. The 'Make or Buy' decision in Long Term Care: Lessons for Policy. Final Project Report. European Centre for Social Welfare Policy and Research.

38. **Scupola, A., Zanfei, A.** 2014. The Changing Organization of Innovation in Public Services: the Case of Digital Library. - Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics, University of Urbino.
39. **Sepp, J.** 1997. Institutsiooniökonomika. TÜ Kirjastus
40. **Skelcher, C.** 2005. Public-private partnerships and hybridity. The Oxford handbook of public management.
41. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 1995, nr 21, art 323.
42. **Spicker, P.** 2009. The Nature of a Public Service. - International Journal of Public Administration, Vol. 32 (11), pp. 970-991.
43. TTÜ 2012. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid. Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ I etapi vahearuanne. Tallinna Tehnikaülikool, avaliku halduse instituut.
44. **Ulst, E.** 2003. Avaliku sektori ökonomika. TÜ Kirjastus.
45. **Uus, M., Tatar, M., Vinni, R.** 2014. Avalike teenuste delegeerimine vabatahtlastele. 2014. Uuringuaruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. [www.praxis.ee/tood/delegeerimine-2014/] 10.02.2015.
46. **Van Dijk, J., Winters-van Beek, A.** 2008. The Perspective of Network Government: The struggle between hierarcies, markets and networks as modes of governance in contemporary government. - ICTs, Citizens & Governance: After the Hype!, Eds. A.Meijer et al. IOS Press Series „Innovation and the Public Sector“.
47. **Van Slyke, D.M.** 2003. The mythology of privatization in contracting for social services. - Public Administration Review, Vol 63 (3), pp.296-315.
48. **Williamson, O.** 1979. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. – Journal of Law and Economics, Vol 22 (2), pp.233-261.
49. **Õunapuu, L.** 2014. Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu Ülikool

## Lisa 1. Koordinatsioonivormide võrdlus

Transaktsioonide kolmeks põhiliseks koordinatsioonivormiks on turud, hierarhiad ja nende vahele jäävad hübriidvormid (võrgustikud). Alljärgnevas tabelis on esitatud nende koordinatsioonivormide võrdlus, mis on koostatud antud töö autori poolt, tuginedes Van Dijk ja Winters-van Beek (2008) ja Kuura (2001) analüüsile.

**Tabel.** Turud, hierarhiad ja võrgustikud

Tunnused	Turud	Võrgustikud	Hierarhiad
Organisatsiooniline alus, normatiivsus	lepingud, omandiõigus	täiendavad tugevused	töösuhted
Osapoolte suhted	sõltumatud	vastastikku sõltuvad	sõltuvad
Eesmärk	osapoolte kasum, transaktsiooni-keskkonna loomine	vastastikune kasu, ühiste huvide teostamine	karjäär, juhtisikute huvide teostamine
Koordineerimise vahendid	hinnad	suhted	Protseduurid ja (äri)reeglid
Koordineerimise viis, laad	konkurents	konkurents ja koostöö	koostöö
Kontroll	horisontaalne	horisontaalne ja vertikaalne	vertikaalne
Koordineerimine, kooskõlastamine	horisontaalne	horisontaalne ja vertikaalne	vertikaalne
Suhete alus ja konfliktide lahendamine	turunormid, kauplemine kohtuvaidlused,	suhtelepingud, usaldus, toetus reputatsioonile	detailsed lepingud, administratiivsed käsud, järelevalve
Kohustumine	väike	keskmine kuni suur	keskmine kuni suur
Usaldus	madal	keskmine kuni kõrge	madal
Paindlikkus	suur	keskmine	väike

Allikas: Van Dijk ja Winters-van Beek, 2008: 7; Kuura 2001: 165; autori kohandatud.

## **Lisa 2. Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste lühikirjeldused**

Antud teenuste lühitutvustuste koostamisel on alusmaterjalina kasutatud sotsiaalhoolekande seadust, sotsiaalteenuste soovituslikke juhiseid (KOV sotsiaalteenuste... 2015) ning riigi ja KOVi poolt rahastatavate sotsiaaltoetuste ja –teenuste käsiraamatut (Medar 2007).

**Koduteenused** on isikule kodustes tingimustes osutatavad teenused, mis aitavad tal harjumuspärasel keskkonnas toime tulla (nt eluruumi korrastamine, riiete hooldus, kütisabi, toiduainete ja majapidamistarvetega varustamine, ühekordne asjaajamine, isiku abistamine eneseteeninduses, igapäevaelu toimingutes jm). Teenuse saajateks võivad olla eakad inimesed, kuid ka kõik erivajadusega inimesed. Koduteenuste loetelu ning nende osutamise tingimused ja korra kehtestavad kohalikud omavalitsusorganid.

**Päevakeskuse** teenus hõlmab päevakeskuse külastamist ja päevakeskuses pakutavate teenuste kasutamist (nt huvitegevuses osalemine, üritustest osavõtt, ajalehtede lugemine, arvuti kasutamine, päevakeskuses söömine, pesumasina kasutamine jne).

**Tugiisikuteenuse** sisuks on inimese juhendamine, julgustamine ja motiveerimine tema kohustuste täitmisel, õiguste teostamisel või toimetulekul raske olukorraga inimese igapäevases elukeskkonnas. Teenuse eesmärgiks on inimese toimetuleku tagamine. Tugiisik on asjaajamisel abistaja, emotsionaalse toe pakkuja, teabe pakkuja jne. Tugiisik ei tee kliendi eest midagi ära, vaid motiveerib ja julgustab, vajadusel ka juhendab konkreetsete toimingute tegemisel või õppimisel. Tugiisikute töö sisu, tööülesanded ja -korraldus on sihtgrupist sõltuvalt erinevad.

**Üldhooldusteenus** on täisealise isiku ööpäevaringne hooldamine koos majutuse ja toitlustamisega, eesmärgiga abistada isikuid eneseteeninduses, hügieenitoimingutes, igapäevaelu toimingutes, liikumisel, aja planeerimisel ja vaba aja sisustamisel ning tagada teenusel viibiva isiku turvaline elukeskkond teenuse osutaja territooriumil.

**Varjupaigateenus** on sotsiaalteenus, mille käigus osutatakse ajutist majutust ja võimalust hügieeni eest hoolitseda isikutele, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda. Varjupaigateenust osutatakse nii koduta inimestele kui ka vältimatu abi raames ööbimiskohta vajavatele inimestele.

**Turvakoduteenuse** eesmärk on tagada kõige esmasem abi ja turvaline keskkond neile, kes vajavad kaitset, mõistmist, tuge ning asjatundlikku nõuannet, olles kogenud füüsilist, vaimset, seksuaalset või majanduslikku vägivalda, hülgamist või hooletusse jätmist. Võrreldes varjupaigateenusega on turvakoduteenuse näol tegemist kitsamale sihtrühmale (lapsed ja vägivalda ohvrid) suunatud teenusega.

**Sotsiaaltransporditeenus** eesmärgiks on tagada inimesele, kes funktsioonihäire tõttu ei saa kasutada ühistransporti või isiklikku sõiduautot, sõiduki kasutamise võimalus tööl ja koolis käimiseks ning avalike teenuste kasutamiseks. Teenuse osutamisel peab olema korraldatud ka isiku sõidukisse ja sõidukist välja aitamine. See teenus annab liikumis- või nägemisfunktsiooni kahjustusega isikutele võimaluse töötamiseks, õppeasutuses õppimiseks või avalike teenuste kasutamiseks nende vajadustele vastava transpordivahendi kasutamise kaudu.

**Sotsiaalnõustamine** on isikule vajaliku teabe andmine sotsiaalsetest õigustest ja seaduslike huvide kaitsmise võimalustest ning abistamine konkreetsete sotsiaalsete probleemide lahendamisel edaspidise toimetuleku soodustamiseks. Teenus on mõeldud inimestele, kelle iseseisev toimetulek argielus on sotsiaalsete, majanduslike, tervislike või psühholoogiliste tegurite tagajärjel häirunud või häirumas. Teenuse osutamise käigus teavitatakse isikut tema õigustest, võimalikest sotsiaalteenustest ja -toetustest, otsitakse isikuga koos lahendusi tema iseseisva toimetulekuvõime parandamiseks.

**Võlanõustamise** peamine ülesanne on nõustada ja aidata finants-majanduslikku hädaolukorda sattunud isikuid ning peresid, kellel on seetõttu tekkinud või tekkimas sotsiaalsed probleemid.

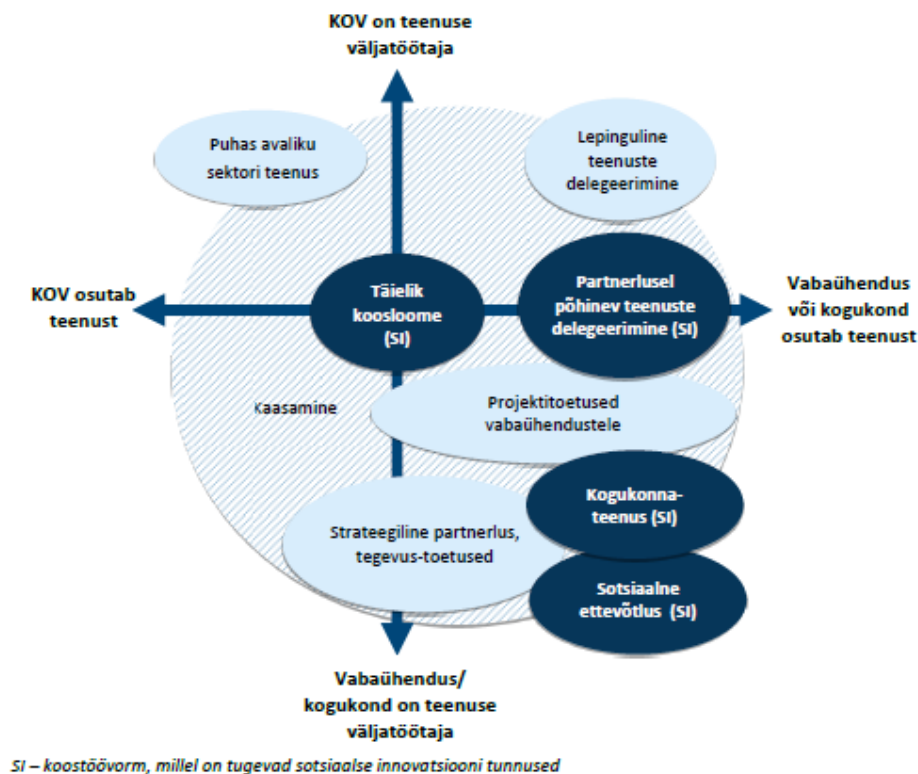
**Psühholoogiline nõustamine** aitab isikul saavutada paremat arusaama oma võimetest ja otsida lahendusi toimetulekut takistavatele probleemidele. Samuti edendada inimese iseseisvust, toetudes tema isiklikele ressurssidele ja kompetentsidele.

**Eluasemeteenused** - SHS kohaselt on KOVid kohustatud andma eluruumi isikule või perekonnale, kes ise ei ole suuteline ega võimeline seda endale või oma perekonnale tagama, luues vajaduse korral võimaluse sotsiaalkorteri üürimiseks.



### Lisa 3. Kohaliku omavalitsuse ja vabaühenduste koostöövormide tüpoloogia uuringufirmalt Praxis

Uuringukeskuse Praxis analüütikute poolt on 2014. aastal läbiviidud uuringu põhjal koostatud kohaliku omavalitsuse ja vabaühenduste koostöövormide tüpoloogia avalike teenuste osutamisel (Uus jt 2014: 84-87, 101-105), mida visualiseerib alljärgnev joonis.



**Joonis.** Kohaliku omavalitsuse ja vabaühenduste koostöövormid teenuseosutamisel (Uus jt 2014: 85)

Koostöö vorme teenuste osutamisel on skeemil eristatud selle järgi, kui suur on KOV-i (tellija) ja teenuseosutaja mõju teenuse sisule. Teenuseosutamise vormid on paigutatud skeemile, mille ühel teljel on teenuste väljatöötajad (ühes äärmuses KOV ja teises vabaühendus või kogukond) ja teisel teljel teenuse pakujad. Skeemis esitatud koostöövorme kirjeldavad tüpoloogia koostajad alljärgnevalt.

**Puhas avalik teenus** on selline, mille arendab välja avalik sektor ja teenust pakuvad ametiasutused.

**Täielik koosloome** on olukord, kus teenuse väljatöötamisse, osutamisse ja tulemuste hindamisse on kaasatud nii avaliku sektori professionaalid (avaliku sektori toimimist ja valdkonda tundvad ja pädevad ametnikud) kui ka teenuse sihtrühmad/kliendid (teavad oma vajadusi, aga ei tunne lähemalt, kuidas käib teenuse juhtimine või korraldamine).

**Lepinguline delegeerimine** on olukord, kus avalik võim annab avaliku teenuse täideviimise üle eraettevõttele, vabaühendusele või teisele avaliku võimu asutusele, kuid säilitab vastutuse ja kontrolli teenuse pakkumise üle. See on nn klassikaline avalike teenuste vabaühendustele üleandmise vorm, mis eeldab turukonkurentsi. Lepingulise delegeerimise puhul selgitab avalik sektor välja teenuse vajaduse, iseloomu, mahu, kriteeriumid ja nõuded ning leiab hanke korras kirjeldatud teenusele osutaja.

**Partnerlusel põhinev delegeerimine** leevendab konkurentsi puudumist ja tugineb vastastikusel usalduslikul suhtel, tihedal koostööl ja läbirääkimistel. Selle koostöövormi omadused: suhete vastastikkus, sektoritevahelisus, avaliku ja kolmanda sektori vaheliste suhete uudsus/muutumine, ressursside parema kasutamise soov, avatus ja koostöö.

**Kogukonnateenuste** peamiseks väljatöötajateks ja elluviijateks on vabaühendused või kogukond / selle üksikud liikmed. Kogukonnateenused panustavad paikkonna ja kohaliku elu arengusse, neid osutatakse enamasti sama kogukonna liikmetele. Sellist teenust iseloomustab suur kogukonna ehk sihtrühma kaasamise määr. See võib avaliku sektoriga olla seotud rahastuse kaudu, mis toetab kogukonnateenuse arendamist ja osutamist või teenuseosutajate suutlikkuse kasvu.

**Sotsiaalne ettevõtlus** rõhutab võrreldes teiste varasemalt kirjeldatud vormidega kõige enam lahenduste jätkusuutlikkust, uudsust, tõhusust ja tasuvust. Selle koostöövormi puhul on teenuseosutaja mõju teenuse sisule suurim – pakkuja töötab teenuse välja ja müüb seda avalikule sektorile ja elanikele. Sotsiaalne ettevõtlus on rahastamise mõttes iseseisvam (omatulu teenimine).

KOVid peavad peamiseks vabaühendustega koostöö viisiks nende rahastamist.

**Projektitoetus** on rahastamisliik, millega avalik sektor toetab konkursi alusel kindla eesmärgi saavutamisele suunatud, ajas ja ruumis piiritletud, ühekordset ühenduse elluviidavat tegevust või tegevuste kogumit. Projektitoetused sobivad juhul, kui eesmärk on toetada avalikku teenust täiendavat ühekordset tegevust.

**Tegevustoetus** on rahastamisliik, millega avalik sektor toetab ühenduse tegevust ja arengut tervikuna, eesmärgiga säilitada või tõsta selle suudet. Tegevustoetust on soovitatav anda valdkonnas strateegilisele partnerile, kelle tegevuseesmärgid haakuvad märkimisväärselt kohaliku omavalitsuse arengusihetidega ja nii saavad osalised täiendada teineteist eesmärkide saavutamises.

Kaasamine toimub mingil viisil igas koostöövormis. Kaasamine ei ole seega eraldi koostöövormina käsitletav ja on seetõttu joonisel teiste vormide aluseks, neid ühendav.

#### Lisa 4. Küsimustik kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajale

1. Andmed kohaliku omavalitsuse kohta, mida esindate

1.1. maakond (maakondade loetelu, kokku 15)

1.2. elanike arv KOVis (loetelu vahemikest, kokku 5)

elanikke kuni 2000
elanikke 2001-5000
elanikke 5001-9999
elanikke 10 000 – 90 000
elanikke rohkem kui 90 000

#### **TEEMA I: SOTSIAALTEENUSTE VAJADUS JA KÄTTESAADAVUS**

Palun mõelge teie KOVis elavate inimeste vajadustele ning oma valla/linna sotsiaalteenuste osutamise praktikale 2014. aastal ja käesoleval aastal. Mõelge vaid kohaliku omavalitsuse korraldatavatele sotsiaalteenustele, mitte riiklikele teenustele (nagu nt rehabilitatsiooni- või erihoolekandeteenused).

#### **2. Milliseid sotsiaalteenuseid teie piirkonna elanikud teile teadaolevalt üldse vajavad ja millised teenused on teie piirkonnas kättesaadavad?**

*Palun märkige loetelus ära need teenused, mis on teie piirkonnas vajalikud ja/või kättesaadavad. Esimesse veergu märkige teenuse vajadus ja teise veergu teenuse kättesaadavus teie piirkonnas. Need read jätke täitmata, kus on kirjas teenused, mille järele teie piirkonnas vajadus puudub ja mis ei ole ka kättesaadavad.*

*(Selgituseks: Teenus on elanikele vajalik – märkige teenused, mis on elanikele teile teadaolevalt vajalikud - sõltumata sellest, kas need teenused on KOVis hetkel kättesaadavad või ei.*

*Teenus on elanikele kättesaadav – märkige teenused, mis on elanikele mingil kujul kättesaadavad, sõltumata sellest, kas teenust osutab KOV ise või mõni teenusepakkuja või on teenus kättesaadav mõne projekti kaudu või muul viisil.)*

	Teenus	Teenus on elanikele vajalik	Teenus on elanikele kättesaadav
1.	koduteenus		
2.	päevakeskuse teenus		
3.	isikliku abistaja teenus		
4.	tugiisikuteenus		
5.	hooldamine hoolekandetasutuses: üldhooldekodu		
6.	asenduskoduteenus, perekonnas hooldamine		
7.	varjupaigateenus, turvakoduteenus		
8.	eluasemeteenus		
9.	sotsiaaltransporditeenus		
10.	lapsehoiuteenus (riigi ja KOV rahastusega)		
11.	sotsiaalnõustamine		
12.	võlanõustamine		
13.	psühholoogiline nõustamine		
14.	muud nõustamisteenused (sõltuvus-, karjääri-, juriidiline nõustamine vm)		

## **TEEMA II: SOTSIAALTEENUSTE OSUTAMISE VORMID JA PARTNERID**

Alljärgnevalt soovime saada infot konkreetsete sotsiaalteenuste osutamise kohta KOVis. Oleme valinud KOV sotsiaalteenuste hulgast välja üheksa teenust, mida palume teil nüüd analüüsida. Vastake igaühe puhul neist neljale alaküsimusele. Vastamisel lähtuge palun oma vallas/linnas teenuste korraldamise praktikast 2014-2015 aastal.

*NB! Juhul kui vaadeldavat teenust teie KOVis ei ole, liikuge palun küsitluse järgmisele lehele, järgmise teenuse juurde.*

### **3.KODUTEENUS**

#### **3.1.Palun mõelge, kuidas on koduteenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.**

*(märkige loetletud variantide kõik need, mis sobivad)*

	Teenuse osutamise vorm	
1.	koduteenus ei ole KOVi elanikele kättesaadav	
2.	koduteenust osutab KOV ise (KOV töötajad või KOV asutus)	
3.	koduteenust osutatakse mitme KOVi koostöös (koostööleping, ühissetevõtte vm)	
4.	koduteenuse osutamine on KOVis lepinguliselt delegeeritud	
5.	KOV toetab koduteenuse osutajat tegevustoetusega	
6.	KOV korraldas projektikonkursi koduteenuse osutaja leidmiseks, maksab projektitoetust	
7.	KOV toetab koduteenuse osutaja tegevust mitterahaliselt (tasuta ruumid vm)	
8.	koduteenus on kättesaadav kogukonnateenusena	
9.	elanik saab koduteenust KOV-väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu	
10.	on võimalik suunata elanik teenusele KOV-välisesse süsteemi või programmi (Töötukassa, Sotsiaalkindlustusamet vm)	
11.	elanikud saavad koduteenust vajadusel ise osta mõnelt teenusepakkujalt	
12.	muu.... (täpsustage, mis)	

#### **3.2.Kas koduteenuse korraldamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga?**

Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.

*(märkige kõik, mis sobivad)*

1.	ei ole partnerit	
2.	KOV osalusega asutus, äriühing või vabaühendus	
3.	vabaühendus (KOV osaluseta)	
4.	äriühing (KOV osaluseta)	
5.	eraisik	
6.	mõni teine KOV või tema osalusega organisatsioon	
7.	muu avaliku sektori asutus	
8.	muu partner (täpsustage, kes)	

**3.3.Kas teie arvates on koduteenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?** (*märkige teie arvates sobiv variant*)

senine korraldus on rahuldav, ei ole vajadust seda muuta	
senine korraldus on üldjoontes rahuldav, aga oleks vaja teenuse osutamist edasi arendada, lisada alternatiivseid võimalusi	
senine korraldus ei ole rahuldav, teenuse osutamine tuleks teisiti korraldada	
teenus ei ole hetkel piirkonnas kättesaadav, kuid tegemist on vajaliku teenusega, mis tuleks käivitada	
koduteenust ei ole vaja	
ei oska seda hinnata	

**3.4.Palun iseloomustage koduteenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.** (*iga väite puhul märkige teie arvates sobiv variant*)

Väide	Jah, see on nii	Raske hinnata, nii ja naa	Ei, see ei ole nii
teenuse vajajaid on palju			
teenust on vaja pidevalt, palju			
vajadus teenuse järele kasvab järjest			
teenusepakkujaid on palju, on konkurents			
teenuse osutamise kvaliteet on hea			
teenusepakkuja ja KOV koostöö on pikaajaline, usaldusväärne			
teenuse kvaliteeti on lihtne hinnata, mõõta			
teenuse osutamiseks on vaja erilisi ruume ja/või spetsialiste, eripärane klienditöö			
KOV volikogu/juhid peavad teenust vajalikuks, teenus on KOVis prioriteetne			

**4.PÄEVAKESKUSE TEENUS**

4.1.Palun mõelge, kuidas on päevakeskuse teenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.

4.2.Kas päevakeskuse teenuse korraldamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga? Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.

4.3.Kas teie arvates on päevakeskuse teenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?

4.4.Palun iseloomustage päevakeskuse teenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.

## **5.TUGIISIKUTEENUS**

- 5.1.Palun mõelge, kuidas on tugiisikuteenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.
- 5.2.Kas tugiisikuteenuse korraldamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga? Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.
- 5.3.Kas teie arvates on tugiisikuteenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?
- 5.4.Palun iseloomustage tugiisikuteenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.

## **6.ÜLDHOOEDEKODU TEENUS (HOOEDEAMINE HOOLEKANDEASUTUSES)**

- 6.1.Palun mõelge, kuidas on üldhooedekodu teenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.
- 6.2.Kas üldhooedekodu teenuse korraldamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga? Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.
- 6.3.Kas teie arvates on üldhooedekodu teenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?
- 6.4.Palun iseloomustage üldhooedekodu teenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.

## **7.VARJUPAIGATEENUS, TURVAKODUTEENUS**

- 7.1.Palun mõelge, kuidas on varjupaiga/turvakoduteenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.
- 7.2.Kas varjupaiga/turvakoduteenuse korraldamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga? Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.
- 7.3.Kas teie arvates on varjupaiga/turvakoduteenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?
- 7.4.Palun iseloomustage varjupaiga/turvakoduteenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.

## **8.SOTSIAALTRANSPORDITEENUS**

- 8.1.Palun mõelge, kuidas on sotsiaaltransporditeenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.
- 8.2.Kas sotsiaaltransporditeenuse korraldamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga? Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.
- 8.3.Kas teie arvates on sotsiaaltransporditeenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?
- 8.4.Palun iseloomustage sotsiaaltransporditeenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.

## **9.SOTSIAALNÕUSTAMINE**

- 9.1.Palun mõelge, kuidas on sotsiaalnõustamise teenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.
- 9.2.Kas sotsiaalnõustamise teenuse korraldamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga? Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.
- 9.3.Kas teie arvates on sotsiaalnõustamise teenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?
- 9.4.Palun iseloomustage sotsiaalnõustamise teenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.

## **10.VÕLANÕUSTAMINE**

- 10.1.Palun mõelge, kuidas on võlanõustamise teenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.
- 10.2.Kas võlanõustamise teenuse korraldamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga? Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.
- 10.3.Kas teie arvates on võlanõustamise teenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?
- 10.4.Palun iseloomustage võlanõustamise teenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.

## **11.PSÜHHOLOOGILINE NÕUSTAMINE JA MUUD NÕUSTAMISTEENUSED**

- 11.1.Palun mõelge, kuidas on psühholoogilise nõustamise teenuse osutamine teie KOVis korraldatud ja märkige alljärgnevas loetelus ära kõik vastavad variandid.
- 11.2.Kas psühholoogilise nõustamise teenuse osutamine toimub teie KOVis koos mõne partneriga? Märkige alljärgnevas loetelus ära, millised partnerid on kaasatud teenuse osutamisel.
- 11.3.Kas teie arvates on psühholoogilise nõustamise teenuse osutamine piirkonnas korraldatud otstarbekalt ja sellega võiks tulevikus samamoodi jätkata?
- 11.4.Palun iseloomustage psühholoogilise nõustamise teenuse osutamisega seonduvaid aspekte teie KOVis.

## **TEEMA III: SOTSIAALTEENUSTE KORRALDAMINE TULEVIKUS**

Tahaksime teada Teie arvamust selle kohta, kuidas võiks tulevikus olla korraldatud KOVides sotsiaalteenuste osutamine. Mõelge palun sotsiaalteenuste arendamise võimaluste peale teie piirkonnas järgmise paari aasta perspektiivis.

- 12.Palun tooge välja teie arvates olulisemad põhjused, mis takistab KOVides sotsiaalteenuste arendamist ja korraldamist (miks ei ole omavalitsustes kätte saadavad kõik sotsiaalteenused, mida piirkonna toimetulekuraskustes elanikud vajavad)? (märkige teie arvates sobivad variandid, vajadusel täiendage loetelu)**

piirkonnas ei ole piisavalt teenusepakkujaid	
kõigi vajalike teenuste arendamiseks KOVis pole piisavalt raha	
KOVis ei ole piisavalt teadmisi/oskusi selle kohta, kuidas avalikke teenuseid delegeerida	
KOV sotsiaaltöötajad on ülekoormatud ja neil pole piisavalt aega teenuste korraldamisega tegeleda	
avalike teenuste üleandmise õiguslik regulatsioon on ebamäärane	
muu (täpsustage, mis)	



**13. Mida teie sotsiaaltöö praktikuna arvate, millistes suundades võiks KOV sotsiaalteenuste korraldamine järgmiste aastate jooksul areneda?**  
(palun märkige vastus igale reale, st iga variandi korral)

	Variant	Jah	Raske öelda	Ei
1.	suureneb teenuste arv, mida KOV osutab ise või KOV asutuse kaudu			
2.	Suureneb teenuste lepinguline delegerimine vabaühendustele ja eraettevõtetele (mis ei ole KOV osalusega)			
3.	suureneb teenuste üleandmine KOV osalusega vabaühendustele või ettevõtetele			
4.	rohkem korraldatakse projektikonkursse, et leida ja rahastada KOVis sotsiaalteenuste osutajaid			
5.	KOV toetab rohkem teenuseosutajaid tegevustoetustega			
6.	suureneb teenuste hulk, mida osutatakse mitme KOV koostöös			
7.	teatud teenuste korraldamiseks luuakse maakondlikud keskused vm süsteem, mille abil piirkonnas teenuseid korraldada			
8.	teatud sotsiaalteenuseid hakkab pakkuma kohalik kogukond			
9.	aktiviseerub kohalik sotsiaalne ettevõtlus			
10.	sotsiaalvaldkonnas suureneb e-teenuste osakaal (virtuaalsed nõustamis-, toetavad teenused vm)			

**14. Palun märkige, kas teie arvates oleks otstarbekas mõningaid KOV sotsiaalteenuseid korraldada mitte üksiku omavalitsuse tasandil, vaid pigem mitme KOV koostöös või maakondlikult või üleriigiliselt koordineerituna?**  
(Märkige palun alljärgnevas loetelus vastus igale reale, st iga teenuse kohta.)

	KOV sotsiaalteenus	Jah	Pole kindel	Ei
1.	koduteenused			
2.	päevakeskuse teenus			
3.	isikliku abistaja teenus			
4.	tugiisikuteenus			
5.	hooldamine asutuses: üldhooldekodu			
6.	asenduskoduteenus			
7.	varjupaigateenus, turvakoduteenus			
8.	eluasemeteenus			
9.	sotsiaaltransport			
10.	lapsehoiuteenus (riigi ja KOV rahastusega)			
11.	sotsiaalnõustamine			
12.	võlanõustamine			
13.	psühholoogiline nõustamine			
14.	muud nõustamisteenused (sõltuvus-, karjääri-, õigus-nõustamine jm)			

**15. Milliseid partnereid eelistate sotsiaalteenuste korraldamisel teenuseosutajatena kaasata?** (Märkige palun alljärgnevas loetelus vastus igale reale)

Partneri tüüp	Jah	Pole kindel	Ei
KOV osalusega asutus, äriühing või vabaühendus			
vabaühendused (KOV osaluseta)			
äriühingud (KOV osaluseta)			
eraisikud			
mõni teine KOV või selle osalusega vabaühendus, ettevõtte			
muu avaliku sektori asutus, organisatsioon			

**16. Millist tuge vajavad KOVid teenuste arendamisel, sh erinevate koostöövormide ja partnerite kaasamiseks?**

.....

.....

**17. Millist mõju avaldab teie arvates sotsiaalteenuste korraldamise erinevate vormide kasutamine ja erisuguste partnerite kaasamine järgmistele teenuse korraldamisega seotud aspektidele?**

Valdkond, millele võib mõju esineda	Suureneb, paraneb	Jääb samale tasemele	Väheneb, halveneb
teenuse kättesaadavus piirkonnas			
konkurents teenusepakkujate hulgas			
teenuste kvaliteet			
teenuse korraldamise kulud, efektiivsus			
KOV töötajate töökoormus			
ressursid teenuste osutamiseks (lisaraha)			
kohalike teenusepakkujate areng			
koostöö, võrgustiku areng, piirkonna elanike kaasatus			

## Lisa 5. Sotsiaalteenuste korraldamise vormid ja partnerid

Teenuse korraldamise vorm	Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenused								
	Koduteenus	Päevakeskuse teenus	Tugiisiku-teenus	Üldhooldekodu	Varjupaik, turvakodu	Sotsiaal-transport	Sotsiaal-nõustamine	Võla-nõustamine	Psühhol. nõustamine
teenust osutab KOV ise (KOV töötajad või asutus)	91%	46%	43%	36%	19%	85%	97%	20%	8%
Teenuseosutamine KOV koostöös (koostööleping, ühissetevõtte vm)	1%	0%	9%	17%	11%	6%	2%	7%	5%
teenuse osutamine on KOV is lepinguliselt delegeeritud	19%	11%	29%	14%	19%	8%	1%	5%	6%
KOV toetab teenuse osutajat tegevustoetusega	0%	15%	5%	7%	4%	1%	0%	1%	1%
KOV maksab projektitoetust	1%	0%	3%	0%	1%	1%	1%	1%	1%
KOV toetab teenuse osutajat mitterahaliselt (ruumid vm)	2%	13%	3%	0%	0%	0%	5%	5%	14%
teenus on kättesaadav kogukonnateenusena	8%	18%	8%	2%	4%	8%	9%	3%	3%
teenust saab KOV väliselt teenuseosutajalt, KOV tasub teenusekulu	5%	11%	24%	61%	59%	19%	10%	22%	38%
on võimalik suunata teenusele KOV-välisesse süsteemi või programmi (Töötukassa, SKA vm)	2%	7%	26%	5%	14%	6%	36%	61%	68%
elanikud saavad teenust vajadusel ise osta mõnelt teenusepakkujalt	15%	7%	13%	58%	19%	35%	20%	38%	44%

Partnerid	Koduteenus	Päevakeskuse teenus	Tugiisiku-teenus	Üldhooldekodu	Varjupaik, turvakodu	Sotsiaal-transport	Sotsiaal-nõustamine	Võla-nõustamine	Psühhol. nõustamine
ei ole partnerit	78%	61%	39%	36%	38%	76%	67%	39%	32%
KOV osalusega asutus, äriühing või vabaühendus	9%	18%	10%	30%	13%	7%	11%	5%	8%
vabaühendus (KOV osaluseta)	5%	11%	13%	8%	17%	0%	4%	8%	17%
äriühing (KOV osaluseta)	0%	0%	7%	20%	9%	15%	9%	12%	21%
eraisik	10%	0%	25%	5%	0%	5%	1%	6%	10%
mõni teine KOV või tema osalusega organisatsioon	0%	7%	6%	26%	25%	3%	7%	9%	14%
muu avaliku sektori asutus	2%	3%	23%	8%	16%	5%	28%	50%	55%

% - nende vastajate osakaal, kelle hinnangul nende KOV is antud teenuse liigi puhul kasutatakse antud teenuse korraldamise vormi või partnerit

Allikas: autori koostatud.

# SUMMARY

## ORGANIZATIONAL FORMS FOR SOCIAL SERVICES IN LOCAL GOVERNMENTS

Kärt Saarsen

In Estonia, residents' closest level of public authority is formed by local governments who decide and organize all local issues. Majority of public services are also provided on local level. Social services constitute an important part of all public services. Availability of social services is important for the society as a whole because it improves the functioning of the society. Normally, local governments consider the availability of social services to residents as important and try to develop those services in their regions. However, the availability of social services varies in different regions of Estonia and the practice of organization of social services in local governments is very diverse. In this final thesis, organization of social services in local governments is examined.

The aim of this thesis is to analyze the organization of social services by local governments in practice and to suggest ways of improving this practice. To meet this aim, the following research tasks have been set up:

- to create a theoretical framework in order to address the organization of social services;
- to analyze previous studies carried out in Estonia on the provision of social services on local government level and outsourcing of services;
- to map local governments' current practice of organization of social services, incl forms of cooperation applied and partners involved for different social services – the purpose is to find out whether local governments use different partners and forms of cooperation for different subtypes of social services;
- to identify the views of representatives of local governments concerning the rationality of the organization of social services and forms of cooperation preferable in the future;
- to analyze collected data and to summarize the problems and possibilities of the organization of social services;
- on the basis of results of aforementioned analysis, to synthesize proposals of improving cooperation and involving partners in the organization of social services in local governments.

This thesis consists of a theoretical and an empirical part. In the theoretical part, introduction has been given to the models of administration and these trends of institutional economics that are important in the context of organization of social services – transaction cost theory, principal-agent theory, forms of coordination between public services and factors influencing the regulation of services have been expanded upon. Also, the specific nature of social services has been analyzed; forms of organization of services and possible partnerships have been described. Subsequently, actual practice of Estonian local governments in the organization of social services has been analyzed and recent years' relevant studies in Estonia have been reviewed.

In the empirical part, a quantitative study was conducted among the social service organizers of local governments. The study was built upon a quantitative research method, data was collected by a web-based poll. As the intention was to gather information about the practice of organization of social services throughout Estonia, all local governments in Estonia were invited to participate in the study (altogether 213). 89 local governments took part, i.e. 42% of all local governments. The structure of the sample by number of residents of the local governments was quite compliant with the structure of the population. The study questionnaire touched the subject of necessity and availability of social services in local governments as well as local governments' previous practice of the organization of social services (more specifically, nine different social services organized by the local government were covered). Third subject was the opinion of local governments' representatives on the future organization of social services in their regions.

Results of the study show that the availability of social services in local governments varies to a great extent both by services as well as by the size of the local government. By services, availability of services varies in local governments (30-93%) much more than the necessity for services (71-99%). As for the size of local governments, services are less available in local governments with smaller number of residents than in larger local governments. Study revealed that by services, local governments use different forms of organization of services. For some services only one form of organization is prevalent (e.g. domestic service, social counselling, shelter housing services); for others, many different forms of organization are used (general care home service, support person service, counselling

services). The most popular form of organization of services in local governments is the use of local governments' own staff or institutions as service providers. Local governments are usually satisfied or fairly satisfied with the current organization of social services in their regions.

Different social services in local governments were analyzed comparatively and their features described within this study. It became evident that local governments' social services have similar features, but at the same time, each service has some unique features. A typical feature of all local governments' social services is that there are few service providers and no competition in that field. The study also revealed that according to local governments' specialists, need for all local governments' social services is growing increasingly.

In their estimations of future developments, local governments stated that the amount of services provided in cooperation of many local governments will increase, regional centers or some other system for organizing certain services in the region will be created and henceforth more NGOs as well as private enterprises will be involved in the provision of services. Local governments reckon that a number of services could be organized in cooperation with many local governments or regionally, instead of on the level of an individual local government. These services include the shelter housing service, substitute home service, general care home service, psychological and other counselling services, debt counselling, childcare service, support person service, personal assistant service and social transport service. Preferred partners for local governments in the provision of these services would be other local governments and public sector organizations, but also institutions, companies or NGOs with the participation of local governments. Representatives of local governments believe that the utilization of more different forms of organization of social services would result in improvement of the availability of the service, increased cooperation with partners and residents, greater competition between service providers and better quality services.

The study indicates that there is far too little cooperation between local governments, even though it would enable better organization of services in regions. Local governments are not sufficiently able to create and develop cooperative relations. Specialists and

leaders of local governments should be trained and informed regarding this matter. It is very important to introduce different forms of organization of social services and disseminating good practices among local governments. Relevant guidance documents for local governments should be drawn up and this field should be better legislated in the future. Data gathered in the course of the study will be analyzed and proposals will be made for the improvement of the practice of organization of social services by local governments.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Kärt Saarsen,

- annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Sotsiaalteenuste korraldamise vormid kohalikes omavalitsustes“, mille juhendaja on Arvi Kuura ja kaasjuhendaja Anne Rähn,
- reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-i lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
- olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
- kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pärnus, 20.05.2015